Ombudsman Manitoba

Ombudsman Manitoba
750 – 500 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba R3C 3X1
Telephone: (204) 982-9130
Toll Free in Manitoba:
1-800-665-0531
Fax:(204) 942-7803
E-mail: ombudsma@ombudsman.mb.ca

500 av. Portage, Pièce 750
Winnipeg (MB) R3C 3X1
Téléphone : (204) 982-9130
Sans frais au Manitoba :
1 800 665-0531
Télécopieur : (204) 942-7803
Courriel : ombudsma@ombudsman.mb.ca

December 2000

Honourable George Hickes
Speaker of the Legislative Assembly
Province of Manitoba
Room 244 Legislative Building
Winnipeg, MB
R3C 0V8

Mr. Speaker:

In accordance with section 58(1) and 37(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act* respectively, I am pleased to submit the second Annual Report of the Ombudsman under these new pieces of legislation, covering the calendar year January 1, 1999 to December 31, 1999.

Yours very truly,

B Tuckett

Barry E. Tuckett
Provincial Ombudsman

Personnel at December 2000

Access & Privacy Division:

Peter Bower
Executive Director

Gail Perry
Manager,
Compliance & Investigation

Valerie Gural
Compliance Investigator

Nancy Love
Compliance Investigator

Carol Markusoff
Compliance Investigator

Darren Osadchuk
Compliance Investigator

Kim Riddell
Compliance Investigator

Aurèle Teffaine
Compliance Investigator

Ombudsman Division:

Donna M. Drever
Deputy Ombudsman

Corinne Crawford
Senior Investigator

Cheryl Ritlbauer
Senior Investigator

Robert W. Gates
Investigator

Jane McBee
Investigator

Kris Ramchandar
Investigator

Wanda Slomiany
Investigator

Jack Mercredi
Intake Officer/Investigator

Brandon Office:

Janet Wood
Senior Investigator

Mel Holley
Investigator

Sharon Krakowka
Intake Officer/Office Manager

Administration:

Laura Foster
Office Manager

Helen Hicks
Administrative Secretary

Jacquie Laberge
Administrative Secretary

Felicia Palmer
Administrative Secretary

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 7

YEAR IN REVIEW

Activities in 1999 9

News Releases and Special Reports by the Office of the Ombudsman concerning *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act* 14

Special Investigations Opened in 1999 16

Recent Court Decision 17

STATISTICAL INFORMATION

Complaints and Dispositions in 1999 25

Complaints Received in 1999 by Category and Disposition under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* 26

Complaints Received in 1999 by Category and Disposition under *The Personal Health Information Act* 27

Complaints Handled by the Access and Privacy Division in 1999 by Category and Disposition under *The Ombudsman Act* 28

Complaints Carried Over from Previous Years by Category and Disposition 29

Source of Complaints 30

PART 1: *THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT*

PUBLIC BODIES

Introduction to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*: Public Bodies 32

Selected Case Summaries

Manitoba Civil Service Commission 34

Manitoba Consumer and Corporate Affairs 38

Manitoba Finance 40

Manitoba Highways and Transportation 43

Manitoba Public Insurance Corporation 46

Manitoba Rural Development 48

101-04763/

LOCAL PUBLIC BODIES

Introduction to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act:* Local Public Bodies 54

Selected Case Summaries

City of Winnipeg 56

Evergreen School Division 60

PART 2: *THE PERSONAL HEALTH INFORMATION ACT*

TRUSTEES

Introduction to *The Personal Health Information Act:* Trustees 66

Selected Case Summaries

Health Care Facilities 69

Health Professionals 71

PART 3: *THE OMBUDSMAN ACT*

PROVINCIAL GOVERNMENT DEPARTMENTS, AGENCIES AND MUNICIPALITIES (EXCLUDING CITY OF WINNIPEG)

Introduction to *The Ombudsman Act* 74

Selected Case Summaries

Agassiz Weed Control District
(Rural Municipality of Lac du Bonnet) 75

Society for Manitobans with Disabilities Inc.
(Manitoba Highways and Transportation) 77

LEGISLATION 78

INTRODUCTION

During the past several years, our Office has been struggling to fulfill its responsibilities under *The Ombudsman Act*, *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act*. As one might expect, our difficulties can be attributed to the level of resources that have not kept up with the expectations and demands created by new legislation or changes to existing legislation.

The mandate of the Office of the Ombudsman has expanded very significantly in recent years. Some of the important overall changes were:

- The extension of the Ombudsman's jurisdiction under *The Ombudsman Act* to all municipalities with the exception of the City of Winnipeg effective January 1, 1997.
- The expansion of the Ombudsman's jurisdiction to include responding to complaints relating to hospital administration as a result of the reorganization of the operation and administration of Manitoba's health care service and the creation of Regional Health Authorities in 1997.
- The proclamation of *The Personal Health Information Act* in December 1997 and of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* in May 1998 that provided an independent oversight role to review decisions made by public bodies and trustees of personal health information through the Office of the Ombudsman.

In particular, Manitoba's access and privacy legislation has extensively broadened the mandate of the Office. The scope of the legislation significantly extended the right of access to records in the custody or control of public bodies, and further, introduced a new privacy regime that, in essence, controls the manner in which public bodies and trustees of personal health information collect, use, disclose, retain, and protect personal information.

As an oversight agency, the Office of the Ombudsman was given the mandatory duty to investigate access and privacy complaints. In addition, the legislation included powers and duties to:

- Conduct investigations and audits and make recommendations to monitor and ensure compliance with the legislation.
- Inform the public about this legislation.
- Receive comments from the public about the administration of this legislation.
- Comment on the implications for access to information or for protection of privacy of proposed legislative schemes or programs of public bodies.
- Comment on the implications for protection of privacy.
- Recommend to a public body, after giving the head an opportunity to make representations, that the public body cease or modify a specified practice of collecting, using or disclosing information that contravenes the legislation, or destroy a collection of personal information that was not collected in accordance with the legislation.
- Make recommendations to the head of a public body or the responsible minister about the administration of the legislation.
- Consult with any person with experience or expertise in any matter related to the purposes of the legislation.
- Engage in or commission research into anything affecting the achievement of the purposes of the legislation.

The access and privacy legislation maintained a non-adversarial complaint resolution process consistent with traditional Ombudsman functions, and added important roles equipping the Office to assist public bodies and trustees of personal health information to understand and comply with the letter and spirit of the legislation. The role requires focussed and comprehensive reviews of practices, policies and

legislation, and strives to ensure compliance through informal and preferably non-legalistic processes. It emphasizes the power of persuasion rather than the power to compel and the accountability of public offices and health information trustees. The role involves fact finding, forming opinion, reporting with recommendations where appropriate and commenting, sometimes publicly, when we believe it is in the public interest.

Most importantly, this Office is obliged to play an integral and beneficial role in terms of ensuring compliance with the privacy principles embodied in the legislation. There are serious privacy implications in the way that one manages the collection, use and disclosure of personal information in this ever-changing electronic age. There is a need for and an obligation on this Office to undertake timely reviews of privacy practices and policies of public bodies and trustees of personal health information, and to provide comments. I believe, in many cases, public bodies and trustees welcome our reviews and comments to assist their compliance with the legislation.

Unfortunately, we do not have the resources at this point to meet the needs and obligations on a timely basis. We have seen the effect of delays in the frustration and aggravation of complainants, government departments and MLAs at times due to our inability to conclude timely reviews in some of our case investigations. Even our *Annual Report* is subject to delays due to the inability to assign staff resources to its production.

The insufficiency of resources, which until resolved, is placing a greater need to review and restructure priorities frequently. We are looking at the way we do things to identify any efficiencies in our processes that can be implemented while still meeting our overall responsibilities, objectives and effectiveness including our reporting to the Legislature. We are reviewing what is working, what is not, and what can be done to minimize delays. By these means and by constantly restructuring our priorities, which will not in itself eliminate delays, we hope to minimize the negative impact that may occur as a result of delays.

As noted in previous annual reports, it is the commitment and hard work of staff that plays the largest part in the success we have had in delivering important services to the public, the legislature and public bodies. As Ombudsman, I am fortunate to work with a team of dedicated professionals who continue to demonstrate energy and enthusiasm in carrying out their duties and responsibilities under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act.*

YEAR IN REVIEW

♦ ACTIVITIES IN 1999

Manitoba's access and privacy statutes, *The Personal Health Information Act* (PHIA) and *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA), were proclaimed in December 1997 and May 1998 respectively. These Acts expanded considerably the jurisdiction, duties and powers of the Ombudsman's Office especially in the area of personal information privacy. While several other provincial jurisdictions are either contemplating, drafting or introducing separate personal health information protection legislation, Manitoba remained the only province with such legislation in force. No provincial access and privacy reviewing office in Canada has a more wide-ranging jurisdiction – other than Québec, where personal information privacy protection extends further into the private sector. The same is true of the federal reviewing offices, but it is important to note that Canada has enacted the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*. This Act will apply on proclamation initially to federally regulated organizations in the private sector and, after three years, to the collection, use or disclosure of personal information during any commercial activity within a province unless the province has enacted substantially similar legislation.

Our Office received 159 access and privacy complaints in 1999, the first full year of operation for FIPPA. Of these, nearly 20% were made under PHIA or more than double the number received under that legislation in 1998, its first full year of operation. The 118 complaints received in 1999 under FIPPA alone equaled the total number of access and privacy complaints received in 1998, which was then by far the highest annual number ever received by our Office. An additional 13 access or privacy complaints were reviewed under *The Ombudsman Act* because they fell outside the jurisdiction of PHIA or FIPPA. Our Office also opened 28 special investigations under PHIA and FIPPA pursuant to the general powers and duties provision of Part 4 of the Acts. Our early experience with PHIA and FIPPA is confirming that of other similar jurisdictions across the country. In general:

- privacy cases are significantly more labour and time intensive than access cases, and
- access-to-information applicants appear to be more demanding and sophisticated than in the past with respect to their complaints.

In addition to complaint investigations, the Office has the new duties outlined in the Introduction to this report. The Ombudsman may also appeal certain decisions of a public body or trustee to Court or intervene as a party to an appeal. The Ombudsman submits an annual report to the Legislature and may publish a special report on any matter in the public interest within the scope of the powers and duties of the Office, including any particular matter investigated by the Ombudsman.

In view of Manitoba's new privacy legislation and the unprecedented information dynamics associated with today's rapidly changing electronic and communication technologies, the Office submitted a *Special Report* to the Legislature entitled *A Privacy Snapshot*. The report was intended to provide a sense of the current privacy environment and of some of the numerous provincial, national and international issues and challenges arising in this context. News releases during the year included matters relating to the protection and security of records and of personal health information. Presentations on the role and function of the Ombudsman were made to health care professionals, administrators, health information managers and others in the private sector, and to provincial government departments, agencies, and school and university classes. The Office designed its web site and prepared content including "Frequently Asked Questions" about

PHIA and FIPPA, explanatory summaries of the Acts, a "What's New" feature, various reports and publications, and recent Manitoba Court decisions on appeals from the Ombudsman's findings under the legislation. [The Ombudsman's web site went on-line in August 2000 at: www.ombudsman.mb.ca].

♦ Privacy Matters

Privacy issues are forming an increasingly large proportion of our complaints and are proving generally to be the most difficult and time-consuming cases to investigate because of their very intimate, usually intricate, and individualistic nature.

Overall, about 25% of the complaints received during the year were of a privacy nature. Seven of these were either declined or discontinued as being non-jurisdictional. It is our sense that this rather high number of complaints made outside of the legislation reflects in part a need for greater public education, awareness, and understanding of PHIA and FIPPA. Of the 40 privacy complaints, eight cases were closed within the year in addition to the seven declined or discontinued files. Twenty-five were carried over to the next year. The complexity of these privacy cases required significant investigation time to conduct thorough reviews of the issues raised.

Other factors have contributed to the less-than-timely completion of privacy complaints in particular. The personnel of provincial government bodies and agencies have amassed substantial experience and expertise in access principles and practices since the proclamation of *The Freedom of Information Act* in 1988. Notwithstanding a human sensitivity for treating the personal information of other people with care, the standards and requirements for managing personal information -- from collection to disposal -- under contemporary information privacy legislation in a technologically modern environment are not nearly so familiar. Moreover, while provincial departments and agencies have had nearly 30 years' experience dealing with the Ombudsman's Office, health care professionals and most organizations in the private sector covered by PHIA are unaccustomed to oversight activity by an independent office. As a result, 1999 was marked by a significant effort, not infrequently in the course of an investigation, to inform public bodies and health information trustees about the legislation and our own role and functions.

Consideration of individual consent as an integral part of personal information management practices in organizations surfaced in 1999 as a pressing and apparently systemic matter being encountered repeatedly by health information trustees and public bodies. The issues brought to our attention implicated basic privacy principles of notice, collection, use, disclosure and security. The varied expressions to us of profound concerns by members of the public underlined that these matters involve qualities of basic human dignity and respect.

Neither FIPPA nor PHIA elaborates the specific characteristics of meaningful consent involved in obtaining and managing personal information. It became clear to us that numerous public bodies and trustees were looking for guidance in the day-to-day practices of handling personal information beyond that provided by legislation, but necessary to meet the spirit and intention of the statutes, particularly in the area of individual consent. Therefore, our Office began preparing what we now call the "Elements of Consent" for personal and personal health information based on our understanding of FIPPA, PHIA and fair information practices. The Elements of Consent were finalized and made available for the consideration of trustees and public bodies in early 2000 as a representation of our understanding of informed consent and as a practice guide when issuing or responding to consent forms.

Our Office also prepared for the full proclamation of FIPPA expected in the year 2000, which would then encompass more than 350 additional public bodies such as municipal governments, universities and school divisions, and health authorities including hospitals and personal care

homes. Specific privacy issues that we monitored in 1999 included e-commerce and privacy protection, health research in Manitoba, proposed collection by federal agencies and proposed sharing of personal and personal health information by public bodies in Manitoba, access to public registries, various requests for volume or bulk disclosures of personal information, and proposals for the use or disclosure of personal information for data-matching or linking. In addition, we began to inform ourselves about the federal bill that has now evolved into the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* and about the Canada Health ***Infoway***, which seems to be an initiative to connect health information networks across the country in some fashion for optimal public health care.

♦ Access Matters

While much of the Office's emphasis in 1999 was on privacy issues and education, most of the complaints received nevertheless related to access. Of the 119 new access cases, 38 were declined or discontinued when it was determined they did not fall within the jurisdiction of the Office, were premature, or did not warrant further investigation. Various individual access complaints are reported in some detail later in our 1999 *Annual Report*, but no single type or cause of complaint was identified that could be characterized by our Office as a prevailing theme. All the same, we did note a dip to 55% in the number of access applications granted in full or in part by provincial government bodies in 1999 from the 74% or better in the preceding five years. It is probably premature to call this a trend, but it bears monitoring. We also noted that about 90% of the overall response times of both departments and government agencies was within the 30-day statutory requirement. This maintained a response standard rivaled by very few other Canadian jurisdictions as noted in an independent 1998 examination of the performance of governments with freedom of information laws.

Obtaining access to information covered by FIPPA is supported in public bodies by access and privacy coordinators appointed under the Act to receive applications and provide day-to-day administration of the legislation. Certain general administrative responsibilities rest with Manitoba Culture, Heritage and Tourism, which disseminates information concerning the workings of FIPPA through the Government Records Office of the Provincial Archives of Manitoba. This office has prepared an extensive guide to the records of government and its agencies entitled the *Access and Privacy Directory*. It also maintains a detailed and updateable handbook of basic procedures and interpretation of FIPPA for provincial government public bodies: the *Manitoba Freedom of Information and Protection of Privacy Resource Manual*. These and other resources are or will be available on the Manitoba Government Freedom of Information and Protection of Privacy Act web site [www.gov.mb.ca/chc/fippa/index.html]. The department additionally provides training and educational sessions to access and privacy personnel who work most directly with FIPPA in public bodies.

Also assisting in the understanding of access legislation, in particular, is the City Clerk's Office for Winnipeg, the one local public body in 1999 to come under FIPPA (all local public bodies come under PHIA). The Archives and Records Control Centre, City Clerk's Office, has distributed a resource manual and is updating its guide to the records of Winnipeg.

Access to one's own personal health information is covered by PHIA. Health care facilities and health services agencies designate privacy officers whose responsibilities include dealing with requests from individuals wishing to examine and copy or to correct personal health information under this Act, and to facilitate compliance with the Act. As part of the process of implementing PHIA, Manitoba Health has published a number of booklets generically entitled *Brief Summaries...* for Health Professionals, Health Researchers, Health Services Agencies, Information Managers, Public Bodies and Health

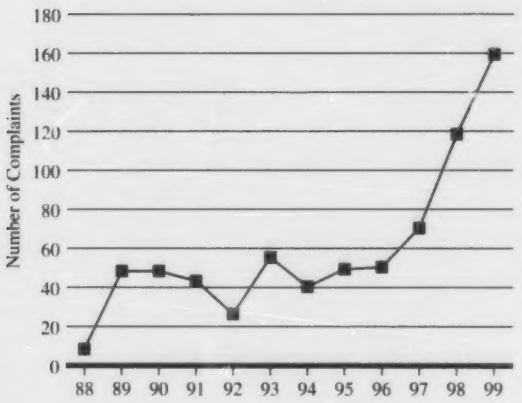
Care Facilities. In addition, Manitoba Health offers non-legal assistance about the workings of PHIA through its Legislative Unit and has conducted wide-ranging training and educational sessions on a regional and professional basis concerning PHIA. Our Office has had the opportunity to participate in some of these sessions.

The normally routine success of access to information and protection of privacy activities in Manitoba is attributable largely to the commitment of access and privacy coordinators and officers in their daily work on the front lines, and to the support provided to them by the public bodies and trustees responsible for the administration of FIPPA and PHIA.

COMPLAINT INVESTIGATIONS

FIPPA imposes a 90-day time limit on our Office for completing complaint investigations. PHIA asserts 90 days for privacy and 45 days for access complaints. An extension of these requirements to a specific date is available to the Office.

Complaints by Calendar Year



Beginning in 1996-97, statistical indicators for complaints to our Office show the beginning of a trend to a greater annual volume of complaints (see chart). By the end of 1999, there was three times the annual number of complaints received in 1996. While a record number of cases (151) were closed in 1999, the number carried over to the following year more than doubled the 25 which were still pending at the beginning of the year. Of the closed files, 51% were concluded within the required time limits. Of the files still open at the end of 1999, 53% had been extended by our Office. These files were then running about three months beyond the statutory standard on average.

COMPLIANCE REVIEWS

Partly because of the very large numbers of health information trustees and public bodies within the scope of the Acts, the Office feels compelled to develop, introduce, and monitor compliance processes that can be applied meaningfully on a wide-scale and self-reliant basis. Preparations of draft self-assessment and investigative instruments were well underway in early 1999 including *Privacy Impact Assessment* and *Access Practices Assessment* processes for public bodies and trustees. Work on these systemic tools became significantly constrained as the year progressed in order to concentrate more resources on the growing volume and complexity of privacy and access complaints.

The 1998 *Annual Report* of the Ombudsman highlighted a number of privacy concerns that need to be addressed, particularly in the current environment of rapidly evolving information and communications technologies. More have been added since that report partly as a result of the Office's work with public bodies and trustees in relation to their handling of personal information. Broad issues include:

- ***Serious concerns about the personal information practices of a number of public bodies and personal health information trustees:*** in the course of complaint and other investigations, the Office has come to the opinion that a considerable number may not be operating in compliance with the legislation;
- ***Increasing federal-provincial activities on the creation of a national electronic health information infrastructure:*** this complex initiative must balance the requirements of such a system with the protection of personal

health information and take account of Manitoba's vanguard legislation in this area;

- ***Data and information sharing practices among public bodies and with outside organizations both in and beyond provincial borders:*** our concerns within Manitoba are reflected by all other Privacy Commissioners and Ombudsmen in Canada in relation to their own jurisdictions. Particularly worrisome are personal information practices of public bodies involving data matching or linking, and bulk or volume disclosures. Incentive to review data-sharing practices thoroughly was heightened with the development of Canada's *Personal Information Protection and Electronic Documents Act.* Provinces may be faced with a decision to challenge the federal law, or to harmonize provincial privacy legislation with the federal Act within three years or let the federal law apply with respect to the collection, use, and disclosure of personal information in the course of commercial activity in the provincially regulated sector.
- ***Informing not only the public, but also public bodies and personal health information trustees, of rights and obligations under FIPPA and PHIA:*** from the Office's work with the legislation during the past few years, it has become apparent that the public needs to be better informed and that many trustees and some public bodies know very little about the statutes either in terms of access or privacy obligations. Sustained educational work with trustees and public bodies should increase systemic compliance with the laws and reduce complaints.

These are time-sensitive issues. A proactive and preventive approach to many privacy issues is important to avoid privacy breaches in the first instance. Simply speaking, information privacy lost is privacy lost. Notwithstanding significant accomplishments in starting up the Access and Privacy Division since 1998 within the Office, the volume of complaint work is seriously undermining the discharge of major compliance duties to investigate, audit, and monitor public bodies and trustees, and to inform the public about *The Personal Health Information Act* and *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.*

The Office needs to be in a better position to work with entities covered by the Acts to assist them in complying with the legislation to protect personal information, to prevent breaches of individual privacy, to avoid embarrassment for and lack of confidence in public bodies and health information trustees, and to minimize possible litigation.

NEWS RELEASES AND SPECIAL REPORTS BY THE OFFICE OF THE OMBUDSMAN CONCERNING *THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT* AND *THE PERSONAL HEALTH INFORMATION ACT*

The following published items, released by the Ombudsman's Office under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act,* concern some of the work handled by our office in 1999. The news releases include background papers. These published items are available in English and French from the Office of the Ombudsman.

June 29, 2000 News Release
Five Winnipeg Chiropractors Follow Ombudsman's Recommendations

An investigation under *The Personal Health Information Act* was launched on the Ombudsman's own initiative when, in April 1999, the media reported that certain Winnipeg chiropractors had used patients' personal information to send a letter seeking support for a political nominee.

The Ombudsman found that five chiropractors used and disclosed personal health information for a mailing and telephone solicitation not directly related to the purpose for which the information was collected, without the patients' consent or as otherwise authorized under *The Personal Health Information Act.* Additionally, the Ombudsman found that the five chiropractors were not in substantive compliance with security safeguard provisions of the Act.

Four recommendations were made to the chiropractors.

February 22, 2000 News Release
Manitoba Division of Driver and Vehicle Licensing Follows Ombudsman's Office Recommendations

An investigation under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was initiated by the Ombudsman in March 1999. The office had received information that a large amount of personal information had vanished when a computer tape, a searchable database held by Driver and Vehicle Licensing (a Division of Manitoba Highways and Government Services), was transferred to Elections Canada.

Although the investigation by the Ombudsman's Office was unable to determine whether the information had been inadvertently lost or deliberately stolen, the Ombudsman found that the disappearance of the computer tape was solely the responsibility of Elections Canada. He also found that personal information collected and disclosed by Driver and Vehicle Licensing had not been protected in the manner required under legislation.

The Ombudsman made ten recommendations to Manitoba Highways and Government Services.

December 8, 1999 Special Report
A Privacy Snapshot Taken September 1999

The Ombudsman may, in the public interest, publish special reports relating to matters within the scope of the powers and duties of the Ombudsman under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act.* This "snapshot" was intended to contribute to the general awareness and public discussion of the many recent, unprecedented, complex and dynamic privacy issues that now confront the public, the Government and the Manitoba Ombudsman's Office.

July 16, 1999 News Release

Manitoba Natural Resources Follows Ombudsman's Office Recommendations

An investigation was undertaken by the Ombudsman in March 1999, after an applicant under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was informed by Manitoba Natural Resources that audiotape recordings of presentations made to the Manitoba Water Commission had been destroyed.

The investigation confirmed that the tapes no longer existed. The Ombudsman found that this was an unauthorized destruction of records that contravened *The Legislative Library Act,* which sets out procedure for authorizing the retention and destruction of records of government departments and agencies.

The Ombudsman made three recommendations to Manitoba Natural Resources.

April 21, 1999 News Release

Manitoba X-Ray Clinic Undertakes Security Audit Following Ombudsman's Office Recommendations

An investigation under *The Personal Health Information Act* was launched on the Ombudsman's own initiative in March 1999, when the media reported that patient files were found exposed, in a dumpster, behind one of the premises of the Manitoba X-Ray Clinic.

The investigation confirmed that the files were left in a dumpster for disposal by the Clinic.

The Ombudsman made six recommendations to the Manitoba X-Ray Clinic.

SPECIAL INVESTIGATIONS OPENED IN 1999

In 1999, our office opened 26 "*special investigations*" under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act* to address access and privacy issues. Jurisdiction for these investigations was derived from the general powers and duties of the Ombudsman under Part 4 of the Acts. These special investigations were in addition to the 159 complaints received from individuals or initiated by the Ombudsman under Part 5 of the Acts and listed in the "*Statistical Information*" section of this Annual Report.

In some cases, these special investigations involved issues identified in the course of investigating Part 5 complaints. Sometimes the issues came to our attention from the local and national communities, touching on access or privacy rights of Manitobans which could not be brought forward as complaints under the legislation. Special investigations may include follow-up monitoring on recommendations made by our office, background papers prepared for our office or "*comments*" that we provide to others.

Commenting on an issue gives the Ombudsman's Office an opportunity to provide assistance without prejudice to future investigations. Comments may be more or less formal, very focussed and brief, or may involve long-term monitoring.

Examples of special investigations opened in 1999 include the following:

S1999-012 Follow-up
Recommendations to Manitoba Natural Resources on the destruction of records by the Manitoba Water Commission

S1999-015 Comment
Use of social insurance number as an employee identifier by the City of Winnipeg

S1999-017 Comment
Survey of financial security by Statistics Canada

S1999-025 Comment
Canadian Police Information Centre (CPIC) Renewal Project

RECENT COURT DECISION

To date, Manitoba's Court of Queen's Bench has delivered two judgments under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act:* Jaslowski v. The Minister of Justice (August 20, 1999) and Kattenburg v. The Minister of Industry, Trade and Tourism (November 19, 1999).

Where an access complaint under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* is not supported by the Ombudsman, or a public body does not act on a recommendation to release by the Ombudsman, an applicant can proceed to Court to seek release. The Ombudsman may also appeal a refusal of access to the Court, in place of the applicant, if the Ombudsman is of the opinion that the decision raises a significant issue of statutory interpretation or an appeal is otherwise clearly in the public interest (this requires the applicant's consent). The Ombudsman may also intervene as a party to an appeal.

The following is a summary of the Kattenburg decision. In this particular matter, handled by our office in 1998, the Applicant's complaint of refused access was found to be not supported. Consideration was given as to whether the record could reasonably be severed; however, based on our review, our office was of the opinion that severing could not reasonably be conducted. The Applicant appealed to Court.

The complete case and the severed document in question are on our website at www.ombudsman.mb.ca.

Kattenburg v. The Minister of Industry, Trade and Tourism
(Suit #CI 98-01-08704)

The Applicant was refused access by the public body to the Memorandum of Understanding (MOU) entered into by the Province of Manitoba and Maple Leaf Meats Inc. regarding the establishment of a hog processing plant in the City of Brandon.

In this case, the Court considered sections 18(1)(b) and (c)(ii) and 28(1)(c)(ii) and (iii) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, which were the basis for the public body's refusal of access and are discussed below.

In the judgment, Madam Justice Steel observed that *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* attempts to balance the competing objectives of access and privacy:

> *The applicant has argued generally that the democratic process would be furthered by disclosure. I do not dispute that in most cases this is true. Hence, the general thrust of this* ***Act*** *is to make disclosure the rule rather than the exception and to place the burden of proof on those wishing to prevent disclosure.*
>
> *However, it is insufficient to argue that the public interest always requires disclosure.*
>
> *Inevitably, there will be situations where equally valuable goals in a free and democratic society will collide. Thus, the right to individual privacy must be balanced against the public's right to disclosure. As well, there will be situations where a public body will find it necessary to refuse to disclose a document where the result would be to prejudice the competitive position of, or interfere with or prejudice contractual or other negotiations of either the third party or the public body. The* ***Act*** *is an attempt to balance those competing objectives.*

At the outset of the judgment, the Court noted certain principles of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*:

> *The* ***Act*** *promotes the general principle that information held by government should be available to the public, except where other considerations legitimately require denial of such access. Disclosure is the rule rather than the exception .... Thus, upon application, there is a right to access any record in the cus-*

tody or under the control of a public body, subject to the exemptions outlined in the ***Act.***

... the [applicant's] motive is irrelevant. There is no need to justify a request for information. A citizen is prima facie entitled to access information from his government unless there are sufficiently compelling reasons to exempt the information from disclosure. Those reasons are identified in the legislation and constitute exemptions to the general principle of disclosure. The refusal to disclose is mandatory with respect to some of the exceptions while others are only discretionary.

The Court considered the application of section 18(1)(b), a mandatory exception used by the public body in this matter. It sets out:

Disclosure harmful to a third party's business interests
18(1) *The head of a public body shall refuse to disclose to an applicant information that would reveal*
(b) commercial, financial, labour relations, scientific or technical information supplied to the public body by a third party, explicitly or implicitly, on a confidential basis and treated consistently as confidential information by the third party;

It was noted that there was no dispute that the information was supplied to the public body by a third party, Maple Leaf Meats. The Court found that the information in question was financial and commercial information, based on a dictionary meaning of those terms.

The next issue was whether the information was "supplied...explicitly or implicitly, on a confidential basis". The Court considered tests for determining this and found that the phrase "should be interpreted in a subjective manner." The Court articulated the question as being: Did the third party supply the information to the Government on the understanding that it would be treated in a confidential manner?

The Court found, on the facts, that the information in this case was supplied to the Government by Maple Leaf Meats with a reasonable expectation that it would not be disclosed. Facts noted included that the MOU contained several confirmations that Maple Leaf Meats considered the information confidential; the document was marked as being "confidential"; and the MOU contained a clause in which the parties agreed not to disclose any of the terms and agreements of the record without prior consent of the other party.

The Applicant argued that the information was not "treated consistently as confidential by the third party" as Maple Leaf Meats disclosed information contained in the MOU and allowed the Government to treat the MOU as not being confidential. This included the position that the press had reported comments made by the Government about the letter of agreement as did Maple Leaf Meats, at a public meeting. The Court stated:

It is the treatment by the third party that must be confidential. The comments reported by the media are generic and do not delineate precisely what the parameters of the agreement are, or the specific responsibilities or contributions of Maple Leaf....

Even if some of the information was disclosed, that does not automatically mean that everything in the MOU loses its claim to confidentiality. It would be a question of degree.... I find that the degree of disclosure is limited and does not remove the mantle of confidentiality from the whole document. Disclosure of general information or information required to obtain the necessary permits and licenses does not amount to conduct inconsistent with a desire to maintain confidentiality with respect to specific information.

However, the fact that <u>some</u> of the information is both publicly available and contains specific detail should be taken into account when the decision is made with respect to severance later in this judgment.

The Court also considered sections 18(1)(c)(ii) and 28(1)(c)(ii) and (iii) of the Act, which provide:

> ***Disclosure harmful to a third party's business interests***
> ***18(1)*** *The head of a public body shall refuse to disclose to an applicant information that would reveal*
> *(c) commercial, financial, labour relations, scientific or technical information the disclosure of which could reasonably be expected to*
> *(ii) interfere with contractual or other negotiations of a third party,*
>
> ***Disclosure harmful to economic and other interests of a public body***
> ***28(1)*** *The head of a public body may refuse to disclose information to an applicant if disclosure could reasonably be expected to harm the economic or financial interests or negotiating position of the public body or the Government of Manitoba, including the following information:*
> *(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to*
> *(ii) prejudice the competitive position of, or*
> *(iii) interfere with or prejudice contractual or other negotiations of, the public body or the Government of Manitoba;*

The Judge identified the issue in dispute with respect to these provisions as being the degree of proof required to satisfy the Court that there is a "reasonable expectation of harm". Upon examining the law and the evidence in this case, the Court stated:

> *The reasonable expectation of an injury is a future event and therefore need not be proven by means of direct evidence. A court is familiar with the determination of the likelihood of occurrence of future events. Traditionally, that likelihood must be proven on the balance of probabilities to be a reasonable expectation of probable prejudice or interference as opposed to a possible likelihood. In this regard, "possible" is equated with speculative or "fanciful". There will always be some possibility of an adverse impact when negotiating positions are released, but here the drafters have included the word "reasonable" expectation, thus adding the objective and qualitative elements.*

The Court went on to note, apparently with respect to section 18(1)(c)(ii), that essentially the only evidence adduced by the public body was that competition for the plant had been quite stiff among a large number of competing communities. The Court also noted that although, with reference to section 28, reasons were provided as to why release of the type of information in question may be prejudicial to the Government's interests in a general way, no reasons were provided why the release of the MOU, in particular, would be prejudicial to its interests. Based on the evidence, the Court stated:

> *...the bald assertion that release of information may affect ongoing negotiations or may affect future negotiations with other parties does not meet the high standard of the test established in the case law.*

The Court found that the Government of Manitoba had not satisfied its onus of proof on the balance of probabilities to entitle it to an exemption under section 18(1)(c)(ii) or 28(1)(c)(ii) and (iii).

The Court found that section 18(1)(b) applied to those parts of the MOU containing information which was not publicly available. The Court noted that the detail that was publicly disclosed and was also contained in the MOU was minimal; however, given that section 18(3) specifically states that the exemption does not apply to information that is publicly available, the Court provided that information in a severed copy of the MOU. This was attached to the judgment as "Appendix 'A' " and it is reproduced on the following pages.

CONFIDENTIAL

MAPLE LEAF MEATS INC.
30 St. Clair Avenue West
Toronto, Ontario M4V 3A2

Private and Confidential

December 3, 1997

Hon. James Downey
Deputy Premier & Minister of Industry, Trade and Tourism,
Government of Manitoba,
Legislative Building,
Winnipeg, Manitoba R3C 0V8

Dear Mr. Minister:

[redacted]

1. MAPLE LEAF MEATS' OBLIGATIONS

a) New Plant
Maple Leaf Meats will construct a new world class hog slaughter facility in Brandon, Manitoba. The approximate specifications of the new Plant are:

i)	Construction capital	[redacted] million
ii)	Plant Area	475,000 square feet
iii)	Plant capacity/Line speed	Over 1,200 hogs per hour
iv)	Processes	Hog Kill & Cut

Dept. of Industry, Trade & Tourism
DEC 9 1997
4137
Deputy Minister's Office

[redacted]

d) **Expected Employment Levels**

The expectation is for employment levels at the Plant to be 1150 [redacted] nd to grow to 2250 [redacted]

[redacted]

[redacted]

iii) **Secondary Waste Treatment**

The Province and/or the City shall be responsible for the cost of construction and start-up of a secondary waste water treatment facility on the Maple Leaf Meats sit[redacted]

[redacted] Following its start-up, Maple Leaf Meats shall be responsible for the cost of operating the treatment facility [redacted]

Effluent volume	5,200 m³/day
Biological oxygen demand (BOD)	[redacted] 900 mg/L
[redacted]	
Total Kjeldahl nitrogen	197 mg/L
Oil and Grease	188 mg/L

The resulting treated water shall be of a standard allowing for discharge into the Assiniboine River [redacted] The estimated cost of the treatment facility is $6,900,000 [redacted]

iv) **Potable Water Supply**

The Province and/or City will be responsible for the cost of supplying to the Plant building sufficient potable wate[redacted]

[redacted]

[redacted]

c) **Education and Training**

The Province will provide funding of up to $3.0 million to Maple Leaf Meats as a contribution toward the cost of educating and training employees generally [redacted]

[redacted]

Confidentiality
This letter, its terms and agreements specified under section 4 above shall remain confidential and shall not be disclosed by either party without the prior written consent of the other party.

Yours very truly,

Maple Leaf Meats Inc.

By: _____
Michael H. McCain, President

The terms herein are acknowledged and accepted by, for and on behalf of the Government of Manitoba

At Brandon, Manitoba on this 3rd day of December, 1997

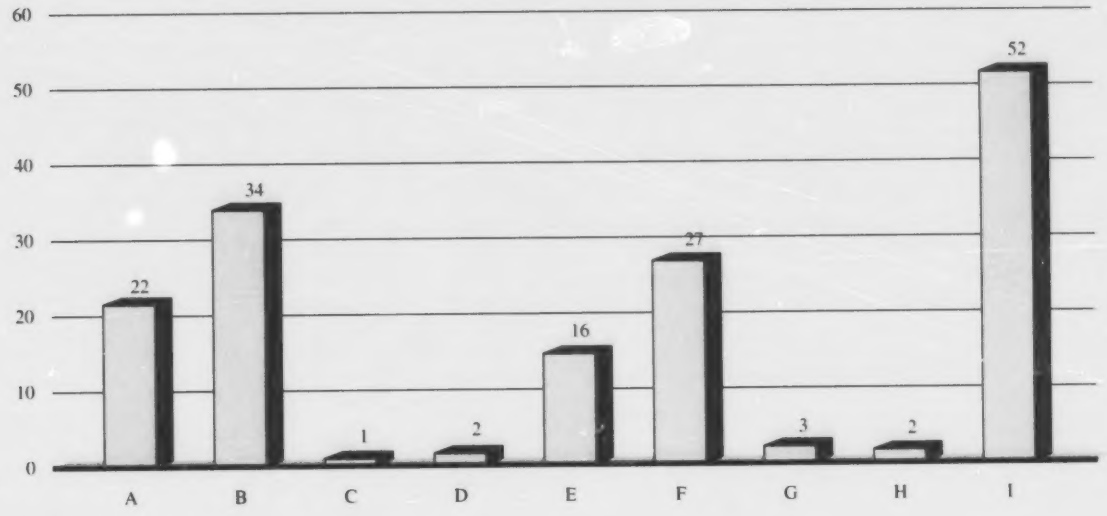
_____
Authorized Official

STATISTICAL INFORMATION

COMPLAINTS AND DISPOSITIONS IN 1999

One hundred fifty-nine access and privacy complaints were received by our office in 1999. Of these, 107 were closed and 52 were carried forward to 2000. Our office also closed two cases carried over from 1997 and forty-two carried over from 1998. In total, 151 complaint cases were closed in 1999.

The disposition of the 159 access and privacy complaints received in 1999 is shown below. The categories of disposition, labeled A to I on the bar graph and used throughout this Annual Report, are also explained below.



A = Supported or Partially Supported
Complaint fully/partially supported and, in the case of access complaints, access granted through informal procedures.

B = Not Supported
Complaint not supported at all.

C = Recommendation Made
All or part of complaint supported and recommendation made after informal procedures prove unsuccessful.

D = Discontinued by Ombudsman
Investigation of complaint stopped before finding is made.

E = Discontinued by Client
Investigation of complaint stopped before finding is made.

F = Declined
Upon making enquiries, complaint not accepted for investigation by Ombudsman, usually for reason of non-jurisdiction or premature complaint.

G = Assistance Rendered
Cases conducted under *The Ombudsman Act* which resulted in assistance being provided.

H = Information Supplied
Cases conducted under *The Ombudsman Act* which resulted in information (not requested records) being provided.

I = Pending
Complaint still under investigation as of January 1, 2000.

COMPLAINTS RECEIVED IN 1999 BY CATEGORY AND DISPOSITION UNDER *THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT*

Department or Category	Total	Declined	Discont. (Client)	Discont. (Omb.)	Not Supported	Supported or Part. Supported	Recomm.	Pending
Public Body								
Agriculture	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Civil Service Commission	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Consumer and Corporate Affairs	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Education and Training	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Environment	**2**	-	-	-	1	-	-	1
Family Services	**4**	-	-	-	1	-	-	3
Finance	**8**	2	-	-	3	2	-	1
Government Services	**6**	-	-	-	3	1	-	2
Health	**3**	-	-	-	3	-	-	-
Highways and Transportation	**2**	-	-	-	1	-	-	1
Justice	**7**	-	-	-	1	2	-	4
Manitoba Public Insurance	**6**	-	-	1	3	-	-	2
Natural Resources	**8**	1	-	-	3	1	-	3
Rural Development	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Workers Compensation Board*	**37**	13	6	-	-	7	-	11
Local Public Body								
City of Winnipeg**	**28**	2	7	1	11	5	-	2
Not a Public Body	**2**	2	-	-	-	-	-	-
Total	**118**	**20**	**13**	**2**	**31**	**20**	**-**	**32**

Note:
*The 37 complaints were received from two individuals, one who submitted 29 complaints and another who submitted 8.
**Of the 28 complaints received, 21 were filed by two individuals, one who submitted 12 complaints and the other who submitted 9.

COMPLAINTS RECEIVED IN 1999 BY CATEGORY AND DISPOSITION UNDER *THE PERSONAL HEALTH INFORMATION ACT*

Trustee	Total	Declined	Discont. (Client)	Discont. (Omb.)	Not Supported	Supported or Part. Supported	Recomm.	Pending
Public Body								
Addictions Foundation of Manitoba	1	-	-	-	-	-	-	1
Highways and Transportation	1	1	-	-	-	-	-	-
Manitoba Public Insurance	4	1	2	-	-	-	-	1
Winnipeg Community and Long Term Care Authority Inc.	1	-	-	-	1	-	-	-
Workers Compensation Board	1	-	-	-	-	-	-	1
Local Government Body								
City of Winnipeg	1	-	-	-	-	-	-	1
Health Care Facility								
Assiniboine Clinic	1	-	-	-	-	-	-	1
DeSalaberry District Health Centre	1	1	-	-	-	-	-	-
Grace General Hospital	1	1	-	-	-	-	-	-
Health Sciences Centre	4	-	-	-	1	-	-	3
Klinic Community Health Centre	1	-	-	-	1	-	-	-
Manitoba X-Ray Clinic	1	-	-	-	-	-	1	-
Middlechurch Home	1	-	-	-	-	-	-	1
St. Boniface General Hospital	1	-	1	-	-	-	-	-
Health Professional*								
Bohemier, Gerald, D.C.	1	-	-	-	-	-	-	1
Bohemier, Gilbert, D.C.	1	-	-	-	-	-	-	1
Daien, Alan, D.C.	1	-	-	-	-	-	-	1
Mestdagh, Brian, D.C.	1	-	-	-	-	-	-	1
Pops, Henry, D.C.	1	-	-	-	-	-	-	1
Not a Trustee	3	3	-	-	-	-	-	-
Total	**28**	**7**	**3**	**-**	**3**	**-**	**1**	**14**

Note:
*By the publishing date of this Annual Report, the names of these health professionals had been publicized by our office in a news release.

COMPLAINTS HANDLED BY THE ACCESS AND PRIVACY DIVISION IN 1999 BY CATEGORY AND DISPOSITION UNDER *THE OMBUDSMAN ACT*

Department or Category	Total	Assist. Rendered	Declined	Discont. (Client)	Discont. (Omb.)	Info. Supplied	Not Supported	Supported or Part. Supported	Recomm.	Pending
Eden Mental Health Centre	**1**	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Finance	**1**	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Health Sciences Centre	**2**	1	-	-	-	-	-	1	-	-
Highways and Transportation	**1**	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Justice	**1**	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Labour	**1**	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Legislative Assembly	**2**	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Manitoba Public Insurance	**1**	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Rural Development	**1**	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Workers Compensation Board	**2**	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Total	**13**	**3**	**-**	**-**	**-**	**2**	**-**	**2**	**-**	**6**

COMPLAINTS CARRIED OVER FROM PREVIOUS YEARS BY CATEGORY AND DISPOSITION

There were fifty-two access and privacy complaints carried over to 1999 from 1998 and five from 1997.
Of these fifty-seven complaints, thirteen were carried over to 2000 and forty-four were concluded as follows:

Department or Category	Total	Declined	Discont. (Client)	Discont. (Omb.)	Not Supported	Supported or Part. Supported	Recomm.	Pending
The Freedom of Information and Protection of Privacy Act								
Public Body								
Civil Service Commission	**2**	-	-	-	-	-	-	2
Consumer and Corporate Affairs*	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Family Services	**3**	-	-	-	1	2	-	-
Finance	**2**	-	-	-	-	-	-	2
Government Services**	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Health***	**11**	-	-	-	10	1	-	-
Highways and Transportation	**2**	-	1	-	-	1	-	-
Justice	**5**	-	-	-	-	1	-	4
(1997)	**4**	-	-	-	-	1	-	3
Manitoba Public Insurance	**7**	-	1	-	1	3	2	-
Natural Resources	**7**	-	-	-	2	5	-	-
Rural Development (1997)	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Workers Compensation Board	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Local Public Body								
City of Winnipeg	**6**	-	-	-	1	4	-	1
The Personal Health Information Act								
Health Care Facility								
St. Boniface General Hospital	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Klinic Community Health Centre	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Health Professional								
Anonymized	**2**	-	-	-	1	-	1	-
Total	**57**	**-**	**2**	**-**	**18**	**20**	**4**	**13**

Note:
*In our 1998 Annual Report, this case was recorded under Manitoba Securities Commission, which is a division of Consumer & Corporate Affairs.
**In our 1998 Annual Report, there were two cases recorded under Government Services; in fact one of these complaints was with Natural Resources.
***Queries contained on one complaint form received from a single Applicant were identified by Health as 11 applications and were handled as 11 complaints.

SOURCE OF COMPLAINTS

Community	Number
Brandon	2
Dugald	1
Headingley	1
Lorette	3
Otterburne	1
Pinawa	1
St. Norbert	6
Ste. Rose du Lac	1
Steinbach	1
Winnipeg	137
Edmonton, AB	1
Keewatin, ON	1
Toronto, ON	2
Taft, CA, U.S.A.	1
TOTAL	**159**

PART 1

THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT

PUBLIC BODIES

INTRODUCTION TO *THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT:* PUBLIC BODIES

MANITOBA'S FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act was proclaimed as law in Manitoba on May 4, 1998, replacing *The Freedom of Information Act,* which had been in effect since September 30, 1988.

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act gives an individual a legal right of access to records held by Manitoba public bodies, subject to specific and limited exceptions. The Act also requires that public bodies protect the privacy of an individual's personal information existing in records held by them.

Section 2 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* sets out the following:

Purposes of this Act
2 The purposes of this Act are

- *to allow any person a right of access to records in the custody or under the control of public bodies, subject to the limited and specific exceptions set out in this Act;*
- *to allow individuals a right of access to records containing personal information about themselves in the custody or under the control of public bodies, subject to the limited and specific exceptions set out in this Act;*
- *to allow individuals a right to request corrections to records containing personal information about themselves in the custody or under the control of public bodies;*
- *to control the manner in which public bodies may collect personal information from individuals and to protect individuals against unauthorized use or disclosure of personal information by public bodies; and*
- *to provide for an independent review of the decisions of public bodies under this Act.*

PUBLIC BODIES

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act applies, in part, to "*public bodies*" which include provincial government departments, government agencies and local public bodies. "*Local public bodies*", which include such diverse entities as educational bodies, health care bodies and local government bodies, are discussed in a separate section of this Annual Report.

Provincial public bodies come under the executive branch of the Manitoba Government. They include government departments, offices of the Ministers of Government and the Executive Council Office (Cabinet). *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* also applies to Manitoba government agencies including boards, commissions, agencies, or other bodies whose members or whose board members are all appointed by a Manitoba statute or by order of the Lieutenant Governor in Council.

The *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* does not apply to the legislative or judicial branches of the Government. These bodies have their own legislation or rules respecting access to records and protection of privacy.

Additionally, section 4 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* sets out certain records to which the Act does not apply, even when these records are held by public bodies. These include information in a Court record, a record of a Member of the Legislature who is not a Minister, a personal or constituency record of a Minister and a record made by or for an Officer of the Legislative Assembly, such as the Manitoba Ombudsman. The following Manitoba statutes prevail in the event there is an inconsistency or conflict between the provisions of these statutes and *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act: The Adoption Act, The*

Child and Family Services Act, The Securities Act, The Statistics Act, The Vital Statistics Act, and *The Workers Compensation Act.*

ROLE OF THE MANITOBA OMBUDSMAN

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act provides for an independent review of the decisions of public bodies under the Act. The Ombudsman is an independent Officer of the Legislature with broad investigative powers. The responsibilities of the Ombudsman under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* include the investigation of complaints respecting access to information and protection of personal information, as well as other general powers and duties.

A complaint can be made to the Ombudsman under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* concerning denial of access to records requested under the Act. If, after the Ombudsman's review, a person does not obtain access to all requested records, he or she can appeal to the Court of Queen's Bench. If the Ombudsman is of the opinion that the decision raises a significant issue of statutory interpretation or that an appeal is otherwise clearly in the public interest, he may appeal a refusal of access to the Court in the place of the applicant (with the applicant's consent), or may intervene as a party to an appeal.

The Ombudsman shall also investigate privacy complaints that an individual's own personal information has been collected, used, disclosed or improperly safeguarded by a public body in violation of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.*

The Act sets out other powers and duties of the Ombudsman in addition to the investigation of complaints relating to access and privacy. These include the powers and duties:

- *to conduct investigations and audits and make recommendations to monitor and ensure compliance with the Act;*
- *to inform the public about the Act and to receive comments from the public about the administration of the Act;*
- *to comment on the implications for access to information or for the protection of privacy of proposed legislative schemes or programs of public bodies;*
- *to comment on the implications for protection of privacy of using or disclosing personal information for record linkage or using information technology in the collection, storage, use or transfer of personal information; and*
- *to bring to the attention of a public body any failure to fulfil the duty to assist an applicant.*

In exercising some of these general powers and duties under the legislation, our office has opened files which we have termed "*special investigations*". These often relate to broader or systemic issues arising from a complaint or concern which has come to our attention. Case numbers referred to in this Annual Report which begin with "S" identify special investigations.

In 1999, our office received 118 complaints under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* 88 of these against provincial government departments and agencies. The following selected case summaries, organized by public body, are representative and instructive cases relating to provincial government departments and agencies that were handled by our office under the Act in 1999. The final summary under "*Manitoba Highways and Transportation*" has direct application to all trustees.

Case summaries from some of the 28 complaints received in 1999 relating to local public bodies and *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* are discussed in a separate section of this Annual Report. Our comments on the principles, provisions and spirit of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* apply equally to public bodies and local public bodies.

Summaries of some of the 41 additional complaints received in 1999, under *The Personal Health Information Act* and *The Ombudsman Act,* are also discussed in separate sections of this Annual Report.

MANITOBA CIVIL SERVICE COMMISSION

In 1999, one complaint under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was received by our office against the Manitoba Civil Service Commission. The complaint was made by a researcher who had concerns about a proposed research agreement which the Commission was requiring he sign, before disclosing personal information to him under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

After determining that *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* applied to the matter, which began before the current legislation was proclaimed, our office considered the Complainant's concerns about the research agreement and commented on the reasonableness of the agreement.

This case provides a sense of the balancing concepts of access and privacy. It underscores the important responsibility of protecting the privacy of identifiable individuals placed by the Act on both researchers who, as the Act recognizes, require access to personalized records for their work, and on the public bodies that control and must safeguard sensitive records as custodians.

It would be wrong to think of this case as a bargaining of rights. Legislated rights to access and privacy cannot be negotiated. Rather, this case is an example of how the Act has carved out an exception to the usual non-disclosure of personal third party information, permitting access for the purpose of bona fide research. This is access with very clear conditions. Under the legislation, the conditions must be approved and be in the form of a written agreement. The case indicates that, with the careful application of the access and privacy legislation and its underlying principles, everyone's interests can be served.

◆ 99-018
Signed Sealed and Delivered

Section 7 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* sets out that an applicant has a right of access to any record in the custody or under the control of a public body subject to exceptions from disclosure contained in the Act. If the excepted information can be reasonably severed from the record, the applicant has a right of access to the remainder of the record.

"Personal information", which the Act defines as *"recorded information about an identifiable individual"*, is normally not releasable without the individual's consent; but, section 47 of the Act, which concerns *"Disclosure for research purposes"*, provides:

> ***Conditions of disclosure***
> ***47(4)*** *The head of the public body may disclose personal information for a research purpose only if*
> *(a) the head is satisfied that*
> *(i) the personal information is requested for a bona fide research purpose,*
> *(ii) the research purposes cannot reasonably be accomplished unless the personal information is provided in a form that identifies individuals,*
> *(iii) it is unreasonable or impractical for the person proposing the research to obtain consent from the individuals the personal information is about, and*
> *(iv) disclosure of the personal information, and any information linkage, is not likely to harm the individuals the information is about and the benefits to be derived from the research and any information linkage are clearly in the public interest;*
> *(b) the head of the public body has approved conditions relating to*

(i) the protection of the personal information including use, security and confidentiality,

(ii) the removal or destruction of individual identifiers at the earliest reasonable time, and

(iii) the prohibition of any subsequent use or disclosure of the personal information in a form that identifies individuals without the express written authorization of the public body; and

(d) the person to whom the personal information is disclosed has entered into a written agreement to comply with the approved conditions.

The Applicant, who was completing his Master of Arts thesis, requested access to personal information about provincial government employees contained in records under the control of the Civil Service Commission. The Commission was willing to provide him with the information concerning approximately 80 individuals in a table format without linkage to the names and birthdates of the individuals, but including: date of application for employment with the public body in question, place of birth, ethnicity, community of residence at the time of application for employment, education, military service, marital status and occupation prior to employment with the public body.

Although it was the Commission's proposal to provide the information without linkage to names and birthdates, it was the opinion of the Commission that the Applicant's request concerned personal information as the data related to identifiable individuals. In support of its opinion, the Commission noted the relatively small number of individuals the request concerned, the recent nature of much of the information requested and the fact that many of the individuals might be known to the Applicant.

To permit release of the requested personal information, the Commission provided the Applicant with a written agreement, for his signature, respecting disclosure of information for research purposes under section 47 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. After first arguing that *The Freedom of Information Act*, not *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* applied, the Applicant expressed three concerns about the Agreement which he asked our office to review.

The Applicant's first concern was that the Agreement set out that he was to provide a copy of his thesis to "Manitoba" (the Commission) upon completion of his research and prior to publication of the thesis. Further, he was to comply with any request of the Commission to remove from the thesis any information which, in the opinion of the Commission (acting reasonably), could identify any individual. The Applicant was of the position that the Agreement was designed to make punishment possible if the Agreement were breached. He felt that this was not necessary, was potentially censorial and therefore, should be removed.

The Access and Privacy Officer for the Commission provided our office with the Commission's position. We were advised that the Commission would review the Applicant's thesis as quickly as possible once his thesis advisor was satisfied it was completed, and before it was made public through the Applicant's defence. We were advised that the Commission's review would be directed to ensuring that the personal privacy of individuals was not potentially breached. In response to our questions, the Commission advised that it would not be reviewing the analysis or conclusions in the thesis and, therefore, would not be exercising a censoring function.

Our office noted that the purpose for the Agreement was the protection of personal information in the context of controlled disclosure. The section of the Agreement about which the Applicant complained was consistent with that purpose. It seemed to our office that a review function by the Commission would be necessary to ensure that the protection provisions in the Agreement concerning the personal information were met. A logistic concern that came to our mind was the likelihood that, after the defence of

the thesis, some changes would be made to it. We stated that to meet the requirements of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and the Agreement, the final text of the thesis would also apparently have to be reviewed by the Commission.

We had no indication to support that the Commission was seeking to censor the Applicant's work. Rather, it was evident that the Commission was seeking to meet the legislative obligations to protect third parties' personal information while also choosing to release the information for research purposes.

The Applicant's second concern related to another section of the Agreement which provided that the thesis or any related presentation or publication not contain any information, including personal information which, either by itself or when combined with other information, could identify an individual. The Applicant suggested that persons unknown to him might be able to identify themselves or someone else, based on information which they independently held or assumed. As he felt that the provision was very onerous, he stated it should be removed.

We agreed with the Applicant that there may be situations where, without his knowledge and outside his control, the information that he presented might, when combined with other information known by someone else, identify an individual. Therefore, in our opinion, it seemed that the letter and spirit of the legislation would be met if the section in the Agreement were to include reference to actions that could "reasonably be expected" to identify individuals.

We felt that such additional wording would not make the provision impossible to meet, but would impose an obligation of high standard on the Applicant to protect the personal information consistent with the legislation and in relation to reasonably foreseeable breaches.

The Applicant's third concern related to another section of the Agreement which he stated did not set out a form and place for the arbitration of alleged differences, including an appeal of any decision that the Commission might "arbitrarily" make.

The phrase from the Agreement that the Applicant cited, that "**Manitoba** may terminate this Agreement at any time by providing notice in writing, effective immediately or as of the date set out in the notice" did not stand in isolation. Rather, we noted, the full section of the Agreement provided a context with stated circumstances related to a breach of the legislation or the Agreement.

We noted that the Commission might terminate the Agreement "[w]here **Manitoba** is of the opinion" that certain circumstances for doing so exist. The provision was therefore subjective, given to the Commission's "opinion." We stated that if the Applicant were to feel this provision was exercised arbitrarily, without reasonable basis, there would be recourse under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* to have the matter reviewed by the Ombudsman. We also advised the Applicant that the Commission informed our office that it was seeking to work with him to facilitate his purpose, while ensuring that both he and the Commission met their obligations under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.*

We drew to the Applicant's attention that, under section 47(4) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, the head of a public body may disclose personal information for research purposes if, among other criteria, the head has approved conditions relating to the protection of personal information. The decision to release the personal information and the conditions for release are, by law, at the discretion of the public body.

Having said this, we had one concern with the section giving rise to the termination of the Agreement, in the event Manitoba was of the opinion that the Applicant was about to fail to comply with the Agreement.

We suggested that the inclusion of wording about "reasonable expectation" of such a breach would require grounds for holding such opinion. We felt such additional wording would make the section consistent with the other circumstances set out for terminating the Agreement, which provided a contextual basis for holding the opinion to terminate the Agreement.

In that another section of the Agreement contained similar wording, we stated that it would also seem fair to incorporate reference to "reasonable expectation" in that provision.

Our office spoke with the Commission, which agreed to add the suggested phrases to the Agreement. We felt that these additions addressed some of the Applicant's concerns and, with their inclusion, our office was satisfied that the Agreement complied with *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, including the spirit of the legislation.

MANITOBA CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS

There was one complaint received against Manitoba Consumer and Corporate Affairs in 1999 concerning refusal of access under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.* Our office was not of the view that the discretionary exception cited by the public body applied. Nevertheless, the evidence in this case did satisfy our office that a mandatory exception covered the record such that it could not be released. Accordingly, the complaint was not supported.

Our office cannot choose exceptions for public bodies and thereby assume their accountabilities. At the same time, we will not recommend release where, as in the case of a mandatory exception applying, the law proscribes disclosure. There are instances, however, where the non-applicability (in our opinion) of a cited exception would cause us to suggest and, if necessary, recommend release. Examples are where, in our view, no exceptions apply, or where a discretionary exception applies, but was not cited by the public body when it responded to the applicant.

◆ 99-140
Enforcing the Law

The Applicant, who had complained to the Manitoba Securities Commission (Commission) about a real estate agent, requested access to the Commission's file on the case.

In response, the public body advised:

> *...This information cannot be released under section 25(1)(c) of* The Freedom of Information and Protection of Privacy Act *on the basis that access would weaken the Commission's ability to carry out investigations and obtain confidential material in the course of an investigation.*

Section 25(1)(c) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* provides:

> ***Disclosure harmful to law enforcement or legal proceedings***
> ***25(1)*** *The head of a public body may refuse to disclose information to an applicant if disclosure could reasonably be expected to*
> *(c) harm the effectiveness of investigative techniques and procedures currently used, or likely to be used, in law enforcement;*

Further to the complaint, enquiries were made with the public body. At a meeting with the Access and Privacy Officer for the public body, the withheld records were reviewed and considered in relation to the provisions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.* We were advised that the requested information had been obtained by the Commission in the course of its investigation under *The Securities Act.*

Our review indicated that the requested records would relate to law enforcement, as defined in section 1 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act:*

> *"**law enforcement**" means any action taken for the purpose of enforcing an enactment, including*
> *(b) investigations or inspections that lead or could lead to a penalty or sanction being imposed, or that are otherwise conducted for the purpose of enforcing an enactment, and*
> *(c) proceedings that lead or could lead to a penalty or sanction being imposed, or that are otherwise conducted for the purpose of enforcing an enactment;*

Section 25(1) of the Act provides exceptions to disclosure of information relating to law enforcement which protect the law enforcement process. The Act allows a public body the discretion to

refuse to disclose information where disclosure could reasonably be expected to harm the effectiveness of investigative techniques and procedures used in law enforcement.

The public body advised our office that it relies on voluntary compliance in obtaining confidential material in the course of conducting investigations. We were advised by the public body that a disclosure of confidential material obtained during an investigation would reasonably be expected to weaken the Commission's ability to conduct investigations because people would be less likely to voluntarily provide this information.

Our review of the complaint in relation to the provisions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* indicated that the records in question clearly contained information about another person, a third party. The fact that this information was compiled by the Commission in the course of an investigation into a possible violation by an individual of Manitoba legislation was also considered. In accordance with *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* the requested information was personal information concerning that third party.

In our opinion, the requested records were subject to the following mandatory provisions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act:*

Disclosure harmful to a third party's privacy

17(1) *The head of a public body shall refuse to disclose personal information to an applicant if the disclosure would be an unreasonable invasion of a third party's privacy.*

Disclosure deemed to be an unreasonable invasion of privacy

17(2) *A disclosure of personal information about a third party is deemed to be an unreasonable invasion of the third party's privacy if*

(b) the personal information was compiled and is identifiable as part of an investigation into a possible violation of a law, except to the extent that disclosure is necessary to prosecute the violation or to continue the investigation;

Based on our review of the complaint, we were of the opinion that section 17(2) applied to information coming under the request and we considered all relevant issues related to this exception.

Section 17(2)(b) is a mandatory exception to disclosure and, where this provision applies, the law states that the public body must not disclose the information in question. Therefore, we advised the Applicant that there was no recommendation that could be made in this matter. The Applicant was advised of the right to appeal to the Court of Queen's Bench within 30 days of receiving our report.

MANITOBA FINANCE

There were eight complaints under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* received against Manitoba Finance in 1999. Two were declined, two were supported, three were not supported and one was carried into the year 2000. Two of these cases are discussed below, one relating to access and the other to privacy.

The access case, concerning records related to a third party, is an example where every page of a large file was maintained to be the subject of a mandatory exception under the Act. In our experience, the assertion of, in effect, a blanket refusal of access is rarely appropriate, especially in a heterogeneous group of records such as those requested in this case.

The presumption of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* is that records in the custody or under the control of a public body are accessible, subject to reasonable severing based on limited and specific exceptions under the Act. Determination of whether all elements of an exception apply to each specific record may require consultation by the public body with a third party involved. Ultimately, however, the decision to release or withhold requested records rests with the public body. In this particular case, the matter was informally resolved with the public body releasing most of the records to the Applicant.

The second case, concerning an allegation of breach of privacy against the Better Methods project of Manitoba Finance, is an example of over-collection of personal information. Whenever a breach of privacy has occurred, the deed has been committed and, for the complainant, cannot be ameliorated. Once the breach in this case was identified, the public body responded responsibly, doing all that it could in the circumstances – changing its procedure and apologizing to the Complainant.

◆ 99-069
Let the Games Conclude

The Applicant requested access under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* to:

> *...any and all records of the Pan Am Games Society Executive Committee and Board of Directors, including but not limited to agendas and minutes of meetings, for the period February 1, 1999 to the present ....*

The public body responded that the identified records fell within section 18(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, specifically:

> ***Disclosure harmful to a third party's business***
> ***18(1)*** *The head of a public body shall refuse to disclose to an applicant information that would reveal*
> *(b) commercial, financial, labour relations, scientific or technical information supplied to the public body by a third party, explicitly or implicitly, on a confidential basis and treated consistently as confidential information by the third party; or*
> *(c) commercial, financial, labour relations, scientific or technical information the disclosure of which could reasonably be expected to*
> *(i) harm the competitive position of a third party,*
> *(ii) interfere with contractual or other negotiations of a third party,*
> *(iii) result in significant financial loss or gain to a third party,*
> *(iv) result in similar information no longer being supplied to the public body when it is in the public interest that similar information continue to be supplied.*

We understand that the public body enquired with the third party, the Pan American Games Society (Winnipeg 1999) Inc., (PAGS) about consent for release, but consent was not provided.

Upon receiving the complaint, enquiries were made with the public body. The withheld records, numbering 397 pages, were reviewed and the relevant provisions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* were considered.

Our review suggested that some of the records did not seem to be commercial or financial and would not come under the cited exceptions. Therefore, examples of the records that, in our opinion, appeared to be releasable were sent to the public body so that all of the requested records could be reconsidered in light of the examples. In addition, the public body was reminded that where part of a requested record falls within an exception to disclosure, but other information does not, as much of the record as can be provided without disclosing excepted information must be provided to the applicant. Section 7(2) of the Act provides:

> ***Severing information***
> ***7(2)*** *The right of access to a record does not extend to information that is excepted from disclosure under Division 3 or 4 of this Part, but if that information can reasonably be severed from the record, an applicant has a right of access to the remainder of the record.*

By this time, the 1999 Pan American Games had been completed, and it was our understanding that PAGS was being disbanded. It was our view that sections 18(1)(c)(i), (ii), (iii) and (iv) would no longer apply to the withheld information. Additionally, PAGS advised our Compliance Investigator that its position on release would be different than what it was originally. Furthermore, we were advised by the City of Winnipeg and by PAGS that all of the records of the PAGS would be transferred to the City of Winnipeg Archives in the near future and that some of these records would be accessible to the public.

In view of these new circumstances, it was suggested that the public body seek clarification from PAGS as to which records it would now be prepared to release. PAGS consented to the release of 354 of the 397 pages, which the public body forwarded to the Applicant without any fee.

Our office reviewed the remaining 43 withheld pages and did not find the public body's reliance on section 18 to be wrong. Section 18 is a mandatory exception under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* where, if the section applies, the public body is required to withhold the information.

It was our opinion that 10 of the remaining 43 withheld pages might be releasable with severing, but the unsevered information would consist of headings without substance, and disclosure of the information would not be meaningful. When the situation was discussed with the Applicant, she concurred with this opinion and the file was closed.

◆ 99-114
How Old Do You Think I Am?

This complaint, under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* concerned the disclosure of personal information (age of employee) in a computer-generated report, by the Better Methods project of Manitoba Finance to Budget Officers of Manitoba Justice.

The Complainant advised our office that he did not believe the age of an employee was required by budget staff. Although names of employees were not displayed on the report containing the ages, the information could easily be matched with another report provided at the same time to the budget staff, showing employee names.

Upon receipt of this complaint, enquiries were made with the public body and the relevant provisions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* were reviewed. *The Freedom of Information and Protection of*

Privacy Act limits the disclosure of personal information as follows:

> ***Limit on amount of information used or disclosed***
> ***42(2)*** *Every use and disclosure by a public body of personal information must be limited to the minimum amount of information necessary to accomplish the purpose for which it is used or disclosed.*

The Access and Privacy Officer for the Office of Information Technology advised us that this matter was reviewed with staff of the Better Methods project. Apparently, project staff had been of the view that including age data in a report would be useful in the preparation of expenditure estimates that included severance costs of potential retirements. The sample report that was prepared by project staff for discussion purposes included age data; however, employee names were severed. Nevertheless, this report could be cross-referenced with another report showing employee names.

Our office was advised that Better Methods staff realized the initial severing approach was inadequate and took steps to ensure that age data was severed from sample reports to be used in future discussions.

Our review indicated that this disclosure of employee age data was not in compliance with section 42(2) *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.* The Access and Privacy Officer for the Office of Information Technology advised our office that the Better Methods project would be implementing procedures aimed at ensuring that an incident of this nature does not recur. In particular, we were informed that reports which might potentially reveal personal information contrary to the legislation would be reviewed prior to distribution, with due regard to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act.*

The Access and Privacy Officer also advised our office that he would be sending a letter to the Complainant apologizing for this incident.

MANITOBA HIGHWAYS AND TRANSPORTATION

In 1999, there were two complaints under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* received against Manitoba Highways and Transportation. One of these was not supported and the other was pending at the end of the year.

Most of our interaction with the public body in the realm of access and privacy involved the issue reported in our 1998 Annual Report (page 30) – disclosure of personal information by Manitoba's Division of Driver and Vehicle Licencing to Elections Canada for record linkage. This involved significant time and effort in 1999 and is summarized in the following case summaries.

The last of these summaries reproduces a comment prepared by our office on personal information and elements of consent. While this comment was prompted by the record linkage case involving Manitoba Highways and Transportation, it is applicable to all public bodies. It represents the position of the Office of the Manitoba Ombudsman on active and informed consent. A similar comment on elements of consent and personal health information, is reproduced in the section of this Annual Report concerning *The Personal Health Information Act*, under the heading *"Health Care Facilities"*.

◆ S99-013
◆ S00-005
Follow-up on the Disclosure of Personal Information for Record Linkage

We noted in our last Annual Report that the Division of Driver and Vehicle Licencing (DDVL) had requested that our office comment on a one-year interim Agreement on data-sharing that the public body had entered into with Elections Canada in 1998. Among the powers and duties of the Ombudsman under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* is provision to comment on access and privacy issues, including to *"comment on the implications ... for protection of privacy of ... using or disclosing personal information for record linkage"*.

The matter arose when Elections Canada developed the National Register of Electors, a "permanent" electoral list that no longer used periodic door-to-door enumeration to obtain information about voters. Elections Canada requested access to personal information collected and stored in a computer database maintained by DDVL. Under the Agreement, DDVL concurred to provide quarterly, for one year, personal information for every driver listed in the Division's database, unless a motorist had specifically requested that his or her personal information not be shared.

As we reported last year, our office considered the implications of the data-sharing Agreement in the context of fair information principles and *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. We provided DDVL with a detailed account of our opinion. Our office advised DDVL that the disclosures of personal information to Elections Canada were not authorized under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. Because the disclosures were not authorized, our office indicated that the legislation intends that personal information shall not be disclosed without the direct consent of the individuals the information is about, in this case Manitoba drivers. We concluded that active and informed consent should be obtained from individual drivers before personal information is disclosed to Elections Canada under a new agreement.

After providing DDVL with our opinion of the appropriateness of the disclosure to Elections Canada under the interim agreement, our office learned of the disappearance at Elections Canada

of a computer tape – a searchable database – which had been transferred by DDVL, containing personal information about approximately 675,000 Manitobans. Upon receiving notice of the loss, DDVL acted quickly to suspend further transfers of personal information under the Agreement. Transfers have not resumed since then.

The disappearance of the personal information of Manitobans prompted our office to initiate our own investigation into whether the personal information had been protected by DDVL in the manner required by *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.* Because the Ombudsman's jurisdiction does not extend beyond Manitoba's borders, the office was unable to investigate the disappearance of the records at Elections Canada.

A news release and background paper on our investigation into the security of DDVL records is available in English and French from the Ombudsman's Office and is also on our website. Essentially, however, the Ombudsman found that the disappearance of the computer tape was solely the responsibility of Elections Canada and that personal information collected and disclosed by DDVL had not been protected in a manner required under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.* The Ombudsman made ten recommendations which the public body substantively accepted, agreeing to:

- conduct a comprehensive audit of its security arrangements for personal information;
- develop reasonable criteria for public notification regarding breaches of security;
- notify Manitoba drivers of the uses and disclosures of their personal information; and
- follow the principle of transparency by providing information to the public, including the seeking of active and informed consent for the disclosure of personal information in any future transfers of such information to Elections Canada.

Our office continues to work with DDVL on this issue, monitoring the implementation of the recommendations concerning the security of DDVL records. The public body has hired an analyst to conduct an independent audit of the DDVL system and of the security procedures surrounding the transfer of data. Most recently, DDVL provided our office with a Statement of Work that has been prepared concerning the nature and scope of the security audit that is being undertaken.

An outcome of this matter is that various instances of non-compliance under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* were discovered and are now being ameliorated. The issue has reminded all public bodies under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* of the importance of reviewing their security arrangements for personal information. Additionally, the matter presented our office with the need to consider and refine, more clearly than ever before, the nature of consent.

After our comment on the transfer Agreement was provided to DDVL, we sought to formally articulate our interpretation of the elements of fair and informed consent in the context of internationally accepted fair information practices. These practices, we noted, form part of the principles underlying Manitoba's access and privacy legislation. The resulting elements of consent that our office prepared were the basis of the Ombudsman's eighth recommendation to the public body in our investigation. The elements were also framed as a comment by our office for all public bodies, titled *"Personal Information, Elements of Consent".*

The elements of consent for personal information, as developed by our office, are reproduced below. A similar version of elements of consent relating to personal health information is reproduced in the section of this Annual Report concerning *The Personal Health Information Act.*

◆ S99-023
Personal Information, Elements of Consent

The following is a comment prepared by the Ombudsman's Office, applicable to all public bodies and to the issue of consent and *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act:*

PERSONAL INFORMATION ELEMENTS OF CONSENT

In offering the following elements of consent that should be addressed by a public body with recorded information about an identifiable individual, the Ombudsman's Office is not suggesting that there is a single consent form, activity or process by which informed consent may be obtained in the collection, use or disclosure of personal information.

Consent may be required whenever personal information is collected from, used by or disclosed to someone other than the individual the information is about. It is the duty of public bodies to ensure that consent is obtained in a manner that is consistent with legislative provisions under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.* We have put forward generic elements that could, in our opinion, be addressed in a flexible, reasonable, and effective manner so long as the process follows the law and the result is meaningful consent where it is required or sought. Addressing each of the elements of consent can contribute to ensuring that the public body is providing the minimum amount of information through clear, specific and informed consent.

To ensure that the public body will collect, use and disclose the minimum amount of personal information necessary to accomplish its purpose, the consent should be in writing and should address the following elements of consent:

(a) the specific personal information to be collected, used or disclosed;

(b) the identity of the person, organization or public body that the personal information may be collected from, used by, or disclosed to;

(c) all the purposes for the collection, use or disclosure;

(d) a statement from the public body:
- affirming that a third party recipient will be instructed not to use or disclose the personal information provided by the public body, except for a purpose specified in the consent, and
- specifying the subsequent disclosures, if any, that a third party recipient will be instructed it is permitted to make;

(e) an acknowledgement that the consenting individual has been made aware of:
- why the personal information is needed, and
- the risks and benefits to the individual of consenting or refusing to consent to the collection, use or disclosure;

(f) the date the consent is effective, and the date the consent expires;

(g) a statement that the consent may be revoked or amended at any time.

To make our suggestion clear, we reiterate our opinion that a consent form need not articulate every one of these elements under all circumstances, but each of the components should have been carefully considered in the process of preparing such a form.

MANITOBA PUBLIC INSURANCE

Six complaints were received under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* against Manitoba Public Insurance in 1999. Five concerned access and one concerned privacy. One of these cases was discontinued by the Ombudsman, three were not supported and two were pending into the year 2000.

A complaint from 1998, completed in 1999, is summarized below. It is an example of where section 5, the sunset provision of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, applied. Section 5(1) will cease to be in force as of May 4, 2001 (three years after the Act was proclaimed) and will be replaced by section 5(2). Both subsections concern the disclosure provisions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* in relation to other provincial legislation:

> ***Relationship to other Acts***
> ***5(1)*** *The head of a public body shall refuse to give access to or disclose information under this Act if the disclosure is prohibited or restricted by another enactment of Manitoba.*
>
> ***Conflict with another Act***
> ***5(2)*** *If a provision of this Act is inconsistent or in conflict with a provision of another enactment, the provision of this Act prevails unless the other enactment expressly provides that the other enactment applies despite this Act.*

Until May 4, 2001, section 5(1) is a provision which public bodies and our office must consider. After that date, where disclosure provisions in other legislation are in existence, the question of whether *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* or other legislation will apply is expected to be less clear than it is now and more interpretative, unless it is proclaimed that other legislation prevails.

◆ 98-028
Sunset over FIPPA

The Applicant sought access to records concerning a Manitoba Public Insurance motor vehicle accident claim. He was granted partial access to the records. He complained to our office about the denial of access to the balance.

The application for access and the Corporation's response were made under *The Freedom of Information Act*. The complaint, made after the proclamation of the new legislation, was under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. With the exceptions for denial and the principles governing them being similar under both Acts, the matter was considered under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

The Applicant, who was involved in the motor vehicle accident, was the driver of a vehicle registered to another individual. The withheld records concerned the damage and repairs to the registered owner's vehicle and a statement and diagram of the other driver to the accident. Both the registered owner of the vehicle driven by the Applicant and the other driver to the accident were third parties to this access request. The exception provisions cited by the Corporation in denying access to selected records concerned third party personal privacy, solicitor-client privilege and expectation of injury to the conduct of existing or anticipated legal proceedings.

In reviewing this complaint, our office noted that section 5(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* sets out that the head of a public body shall refuse to give access to or disclose information under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* if the disclosure is prohibited or restricted by another enactment of Manitoba.

We observed that section 24 of *The Manitoba Public Insurance Corporation Act*, another enactment of Manitoba, provides the following:

> ***Certain reports not available to public***
> ***24*** *Statements, information and reports made or given to the corporation pursuant to subsection 6(4) to (6), sections 51 and 52 shall be the property of the corporation and shall not be made public for any purpose whatsoever, except in an action or proceeding in court to which the corporation is a party, or with the written consent of the person making the statement or report or giving the information.*

Section 6(5) of *The Manitoba Public Insurance Corporation Act* provides:

> ***Accident information***
> ***6(5)*** *The corporation may require every driver or owner of a motor vehicle required to be registered and licenced in Manitoba that is involved in an accident out of which arises injury or death to a person or damage to property to furnish such information relating thereto to the corporation as may be set out in the regulations.*

We noted that the third-party driver's statement and diagram, requested by the Applicant, constituted accident information under *The Manitoba Public Insurance Corporation Act.* Section 24 of that Act restricts the disclosure of this information except in a Court action or with the written consent of the person providing the information.

Further to our discussions, Manitoba Public Insurance asked the third-party driver about whether he would consent to release of the requested records. We were advised that the third party did not provide consent.

The records concerning the third-party registered vehicle owner were the subject of further discussions with our office and Manitoba Public Insurance. We were advised by the Corporation that, under the circumstances, because the Applicant was operating the vehicle with the consent of the registered owner at the time of the accident, the Applicant acquired the status of an unnamed insured under the terms of the Manitoba Public Insurance policy. This being the case, we were informed that the Applicant was entitled to the information concerning the third-party registered vehicle owner to which he had not originally been provided access.

We understand that copies of the records relating to the registered vehicle owner were provided to the Applicant by Manitoba Public Insurance. We advised the Applicant that the Ombudsman could not recommend release of the records concerning the other driver but that he could, if he wished, appeal the withholding of these records to Court.

MANITOBA RURAL DEVELOPMENT

One complaint under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was made against Manitoba Rural Development in 1999. It is an interesting case because it concerns "third party intervention", which includes the right to contest to the Ombudsman a public body's intention to release certain records under the Act. In this case, as well, the Ombudsman considered the differing application of sections 17 and 18 relating, respectively, to third party privacy and third party business interests. It is summarized below.

Whereas our office normally investigates complaints that a public body has withheld a requested record contrary to the Act, this was a case with a twist; under section 34 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, a third party to an access request can complain to the Ombudsman that the public body has decided to release a record. The public body must have first considered release to be potentially harmful to the third party's privacy or business interests.

Sections 33 and 34 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* set out procedures, with timeframes, to be taken before the intended release occurs. These essentially provide for the public body to advise the third party that harm as anticipated under section 17 or 18 might result from release of a record; allow the third party to make representations to the public body about the release; require the public body to decide whether to release the record and to inform the third party and applicant of the decision; and provide for the third party or the applicant to file a complaint to Ombudsman about the public body's decision to release or not release the record, as the case may be.

Sections 17 and 18, concerning third party privacy and third party business interests, are commonly used exceptions. It is therefore curious that this is the only case of third party intervention that our office has received since *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was proclaimed on May 4, 1998. Perhaps this is because public bodies are releasing records without considering third party intervention or with the view that release might not harm third parties' interests; or public bodies may simply be withholding records on the basis of sections 17 and 18 without contacting third parties or on the acceptance alone of third parties not consenting to release. Then again, perhaps section 33 is being applied to the satisfaction of all parties without the need for investigation by our office. No doubt, to some extent one, some or all of these reasons, or more, come into play.

◆ 99-103
Third Party Intervention

The Complainant was a third party to an access request made to Manitoba Rural Development under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* for a letter the Complainant had prepared on behalf of a public interest group. The Complainant contested the public body's decision to give access to the Applicant. The letter was not released pending our review.

As background, the relevant sections of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* were as follows:

> ***Notice to third party***
> ***33(1)*** *When the head of a public body is considering giving access to a record the disclosure of which might*
>
> *(a) result in an unreasonable invasion of a third party's privacy under section 17; or*
>
> *(b) affect a third party's interests described in subsection 18(1) or (2); the head shall, where practicable and as soon as practicable, give written notice to the third party ....*

Decision within 30 days
34(1) *Within 30 days after notice is given under subsection 33(1), the head of the public body shall decide whether or not to give access to the record or to part of the record ....*

Notice of decision
34(2) *On reaching a decision under subsection (1), the head of the public body shall give written notice of the decision, including reasons for the decision, to the applicant and the third party.*

Complaint about decision to give access
34(4) *If the head of the public body decides to give access to the record or part of the record, the notice under subsection (2) must state that the applicant will be given access unless the third party makes a complaint to the Ombudsman under Part 5 within 21 days after the notice is given.*

In this case, the procedures in sections 33 and 34 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* were followed.

Upon receipt of this complaint, enquiries were made with the Complainant and the public body. The record and relevant legislation were also reviewed and considered.

The record in question was a letter to the public body signed by the Complainant on behalf of a public interest group. The letter related to the group's concerns about funding requests by a municipality for a local project.

The Access and Privacy Officer for the public body wrote to the Complainant, advising that a request had been made for access to the letter under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.* The Access and Privacy Officer stated, in part:

> *Under Part 2 of FIPPA, I must provide the applicant with access to the letter unless the information contained within the letter falls within the scope of one of the exceptions to disclosure contained in sections 17 to 32 of FIPPA. In this respect I note that section 17 ('disclosure harmful to a third party's privacy') may be relevant....*
>
> *As I am considering disclosing the letter and such disclosure may constitute an invasion [of] your privacy, I am providing you with notice under subsection 33(1) of FIPPA... .*
>
> *My initial assessment is that the exception to disclosure provision in section 17 does not apply to the information in the letter. In this respect I note that, as the letter was signed on behalf of the [group], the information in the letter does not appear to be your 'personal information' nor does it appear that the disclosure of the letter would be an unreasonable invasion of your privacy (as required for the exception to disclosure contained in section 17 to apply). However, you may have specific information indicating that section 17 ... applies. Information as to the circumstances around the drafting of the letter may be of assistance to us in making our determination (for example, did your Association decide during a meeting that you should write the letter? If not, who decided that the letter should be written?)....*

In a letter of response, the Complainant advised the public body, on behalf of the group, that "the Board of Directors ... would prefer that the letter not be released at least not yet, for two reasons." The Complainant stated that the public body had not responded to many of the issues addressed in the letter and that release of the letter at that time might prejudice the group's legal position.

By a further letter, the Access and Privacy Officer for the public body advised the Complainant that he had decided to grant the Applicant's request for access to the letter. The Reasons for Decision included the following comments:

> *The Act indicates that you have a right of access to the information in the letter unless all or part of the information falls within one of the exceptions to disclosure contained in*

sections 17 to 32 of the Act. Of these exceptions to disclosure, I considered whether section 17(1) applies to your request. It reads:

Disclosure harmful to a third party's privacy
17(1) *The head of a public body shall refuse to disclose personal information to an applicant if the disclosure would be an unreasonable invasion of a third party's privacy.*

Subsection 17(1) only applies to the information in the letter if that information is 'personal information' and the disclosure of the information would be an unreasonable invasion of a third party's privacy.

'Personal information' is defined in section 1 of the Act. It states:

*'**Personal information**' means recorded information about an identifiable individual, including*

(l) the individual's own personal views or opinions, except if they are about another person.

It is my view that the letter does not contain information about an 'individual' and that the letter does not express the personal views or opinions of the 'individual' as the letter was written on behalf of the [group]. Accordingly, it is my view that the letter does not contain 'personal information' and therefore, subsection 17(1) does not apply to the information contained in the letter.

It is also my view that the disclosure of the letter would not unreasonably invade the privacy of a third party even if the letter contained 'personal information'. To make this determination, I have considered subsections 17(2), (3) and (4) of the Act. It is my position that the disclosure of the letter would not unreasonably invade the third party's privacy as the letter was written on behalf of the [group]. As the letter forms the views of the [group], it is my view that the disclosure of the letter would not invade the third party's privacy.

In the course of the review by our office, the Complainant confirmed that the letter was written on behalf of the group and said that the group was a non-profit corporation.

In reporting to the Complainant and the public body, our office noted that the provision under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* concerning third party notice of a possible record disclosure relates to only sections 17 and 18 concerning, respectively, the privacy of a third party and the business interests of a third party. The concerns about release expressed by the Complainant were not relevant, in our opinion, to the consideration of section 33(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.*

We noted that section 17, concerning disclosure of a third party's privacy, provides that the head of a public body shall refuse to disclose personal information to an applicant if the disclosure would be an unreasonable invasion of a third party's privacy.

Additionally, we noted that *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* defines personal information as "recorded information about an identifiable individual", including:

(a) the individual's name,
(b) the individual's home address, or home telephone, facsimile or e-mail number,
(c) information about the individual's age, sex, sexual orientation, marital or family status,
(d) information about the individual's ancestry, race, colour, nationality, or national or ethnic origin,
(e) information about the individual's religion or creed, or religious belief, association or activity,
(f) personal health information about the individual,
(g) the individual's blood type, fingerprints or other hereditary characteristics,
(h) information about the individual's political belief, association or activity,

(i) information about the individual's education, employment or occupation, or educational, employment or occupational history,
(j) information about the individual's source of income or financial circumstances, activities or history,
(k) information about the individual's criminal history, including regulatory offences,
(l) the individual's own personal views or opinions, except if they are about another person,
(m) the views or opinions expressed about the individual by another person, and
(n) an identifying number, symbol or other particular assigned to the individual;

It was our view that the definition of "*personal information*" as recorded information about "*an identifiable individual*", together with the examples of such information in (a) to (n), indicate that the term relates to the privacy of a natural person, a human being. In the context of this definition, corporations, organizations, businesses or public bodies are not natural persons and information about them as third parties is not protected by the use of sections 17(1) and 17(2).

We noted that business interests of third parties which are corporations, organizations, businesses or public bodies fall under section 18 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* concerning disclosure harmful to a third party's business interests. While sections 17(1) and 17(2) refer to the disclosure of "personal information", section 18(1) makes reference to the disclosure of "information" only. It states:

Disclosure harmful to a third party's business interests
18(1) *The head of a public body shall refuse to disclose to an applicant information that would reveal*
(a) a trade secret of a third party;
(b) commercial, financial, labour relations, scientific or technical information supplied to the public body by a third party, explicitly or implicitly, on a confidential basis and treated consistently as confidential information by the third party; or
(c) commercial, financial, labour relations, scientific or technical information the disclosure of which could reasonably be expected to
(i) harm the competitive position of a third party,
(ii) interfere with contractual or other negotiations of a third party,
(iii) result in significant financial loss or gain to a third party,
(iv) result in similar information no longer being supplied to the public body when it is in the public interest that similar information continue to be supplied, or
(v) reveal information supplied to, or the report of, an arbitrator, mediator, labour relations officer or other person or body appointed to resolve or inquire into a labour relations dispute.

It was our view that the contents of the letter in question did not constitute the type of information included in section 18 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.*

Based on our review of the relevant information, we advised the Complainant of our opinion that none of the exception to disclosure provisions in section 17 or 18 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* applied to the information in the requested letter. Accordingly, we were unable to advise that the public body's decision to grant the Applicant's request for access to the letter was wrong.

As the appeal provision under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* applies to this type of complaint, our office advised the Complainant of the right to appeal to the Court of Queen's Bench.

THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT

LOCAL PUBLIC BODIES

INTRODUCTION TO *THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT:* LOCAL PUBLIC BODIES

MANITOBA'S FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT

When it was proclaimed on May 4, 1998, *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* applied to provincial government departments and agencies, and provided for the inclusion of other public bodies within its scope on proclamation of enabling provisions of the Act.

At the request of the City of Winnipeg, *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was amended to allow proclamation for the City on August 31, 1998. On April 3, 2000, the Act was extended to *"local public bodies"*, as defined under the Act.

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act gives an individual a legal right of access to records held by Manitoba local public bodies, subject to specific and limited exceptions. The Act also requires that local public bodies protect the privacy of an individual's personal information existing in records held by them.

The purposes of the Act and the role of the Manitoba Ombudsman, as they relate to local public bodies, are the same as described under the section of this Annual Report headed *"Introduction to* The Freedom of Information and Protection of Privacy Act *and Public Bodies"*.

LOCAL PUBLIC BODIES

Under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* a *"local public body"* means an *"educational body"*, *"health care body"* or *"local government body"*.

"Educational body" means:

- *a school division or school district established under* The Public Schools Act,
- *The University of Manitoba,*
- *a university established under* The Universities Establishment Act,
- *a college established under* The Colleges Act, *and*
- *any other body designated as an educational body in the regulations.*

"Health care body" means:

- *a hospital designated under* The Health Services Insurance Act,
- *a regional health authority established under* The Regional Health Authorities Act,
- *the board of a health and social services district established under* The District Health and Social Services Act,
- *the board of a hospital district established under* The Health Services Act, *and*
- *any other body designated as a health care body in the regulations.*

"Local government body" means:

- *The City of Winnipeg,*
- *a municipality,*
- *a local government district,*
- *a local committee, community council or incorporated community council under* The Northern Affairs Act,
- *a planning district established under* The Planning Act,
- *a conservation district established under* The Conservation Districts Act, *and*
- *any other body designated as a local government body in the regulations.*

Whenever possible, our office discharges an educational role when dealing with local public bodies in early cases under the new legislation. Upon contacting a local public body for the first time about an access or privacy complaint, senior staff of our Access and Privacy Division prefers to meet with the access personnel involved to discuss the legislation and the role and function of the Manitoba Ombudsman. We have found the personnel with whom we have met to be

receptive to the principles of the legislation.

In 1999, the only local public body to come under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was the City of Winnipeg, about which we received 28 complaints, although 10 of these were either declined or discontinued. Selected case summaries relating to the City of Winnipeg are included below.

While no other local public bodies came under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* in 1999, we are including in this Annual Report case summaries on our first and very recent experience in the year 2000 with other local public bodies, specifically another local government body and an educational body.

Manitoba's companion access and privacy enactment, *The Personal Health Information Act,* has applied to all local public bodies, specifically educational bodies, health care bodies, and local government bodies since that Act's proclamation on December 11, 1997. Local government bodies are also mentioned in the introductory section of this Annual Report relating to *The Personal Health Information Act.*

Summaries of some of the other 131 access and privacy complaints received by our office in 1999 under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (relating to public bodies), *The Personal Health Information Act* and *The Ombudsman Act* are discussed in other sections of this Annual Report.

CITY OF WINNIPEG

Of 28 complaints received against the City of Winnipeg in 1999, ten were declined or discontinued, 11 were not supported by the Ombudsman, five were supported and two were pending at the end of the year. Throughout 1999, our experience with the City of Winnipeg was very positive.

Below are summaries of two City matters handled recently, the second having been opened and concluded by our office in the year 2000, although it related to an incident that occurred in November 1999. It will be noted that both summaries involve multiple complaints. Several of the complaints received by the Ombudsman concerning the City of Winnipeg in 1999 were from the same individuals – 12 from one person and nine from another.

The first summary concerns the Winnipeg Police Service which, from our experience, has been a very open and cooperative entity within the City of Winnipeg. The case involves the section of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* relating to a public body's right to refuse to confirm or deny the existence of a requested record. It is also an example of the provincial access legislation interacting with the *Criminal Code of Canada*. Unlike the case summary in our Annual Report under "Consumer and Corporate Affairs", this is a matter where the Ombudsman agreed with the exception cited concerning reasonable expectation of harm to law enforcement proceedings.

The second matter relates to an important detail of practice, namely the need for a public body to accurately mark the date an application for access is received in order to respond to the applicant within the timeframe required by *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. This particular case involved a misunderstanding of the date a set of applications were received; however, our office continues to encounter instances where public bodies within Government are not date-stamping applications or dating their letters of response.

◆ 99-111, 99-122 and 99-123 Refusal to Confirm or Deny Existence of Record

The Applicant requested from the City of Winnipeg (Winnipeg Police Service) access to audio recordings, video recordings and/or printed documents for specified periods and relating to a particular address.

In its response, the public body refused to confirm or deny the existence of the requested records. The provision of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* relating to the public body's response was as follows:

> ***Refusal to confirm or deny existence of record***
> ***12(2)*** *... the head of a public body may, in a response, refuse to confirm or deny the existence of*
> *(a) a record containing information described in section 24 or 25;*

The public body cited the following exceptions to disclosure under section 25 of the Act:

> ***Disclosure harmful to law enforcement or legal proceedings***
> ***25(1)*** *The head of a public body may refuse to disclose information to an applicant if disclosure could reasonably be expected to*
> *(c) harm the effectiveness of investigative techniques and procedures currently used, or likely to be used, in law enforcement;*
> *(d) interfere with the gathering of, or reveal criminal intelligence that has a reasonable connection with, the detection, prevention or suppression of organized criminal activities or of serious and repetitive criminal activities;*
> *(e) endanger the life or safety of a law enforcement officer or any other person;*

No disclosure if offence
25(2) *The head of a public body shall refuse to disclose information to an applicant if the information is in a law enforcement record and the disclosure is prohibited under an enactment of Canada.*

Upon receipt of these complaints, enquiries were made with the public body and the provisions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* were considered.

We noted that section 25(2) of the Act, cited by the public body, is a mandatory exception. It requires the head of a public body to refuse to disclose information if the information is a law enforcement record and the disclosure of the information is prohibited under an enactment of Canada.

In our review, the public body advised that the types of records requested, audio and video tape recordings and printed documents relating to any audio recordings, would be considered law enforcement records. A law enforcement record is any recorded information relating to law enforcement as defined in section 1 of the Act:

> ***"law enforcement"*** *means any action taken for the purpose of enforcing an enactment, including*
>
> *(a) policing,*
>
> *(b) investigations or inspections that lead or could lead to a penalty or sanction being imposed, or that are otherwise conducted for the purpose of enforcing an enactment, and*
>
> *(c) proceedings that lead or could lead to a penalty or sanction being imposed, or that are otherwise conducted for the purpose of enforcing an enactment;*

In citing section 25(2), the public body referred to Part VI of the *Criminal Code*, an enactment of Canada. The public body advised our office that the *Criminal Code* prohibits the disclosure of any records containing information of the type that was requested. We were advised that any information of the type that was requested, if it exists, would relate to intercepted communications.

Part VI of the *Criminal Code* sets out the process of authorizing an interception of communications and provides the following:

> *187. (1) All documents relating to an application made pursuant to any provision of this Part are confidential and... shall be placed in a packet and sealed by the judge to whom the application is made immediately on determination of the application, and that packet shall be kept in the custody of the court in a place to which the public has no access or in such a place as the judge may authorize ....*

The public body advised our office that the *Criminal Code* requires that applications and authorizations for interception of communications be kept confidential. The *Criminal Code* prohibits the public body from disclosing whether any such applications or authorizations exist. Our office was advised that, as the *Criminal Code* prohibits the disclosure of whether any such authorizations exist, it would also prohibit the disclosure of whether any records of intercepted communications made pursuant to a sealed authorization exist. The public body advised that disclosure of information of the type that was requested is prohibited under the *Criminal Code* and, therefore, disclosure would be prohibited under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, as provided in section 25(2) of the Act.

In withholding access to the requested records, the public body also cited section 25(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. The public body advised our office that the requested records, if they exist, would be expected to reveal criminal intelligence. We understand that criminal intelligence is information gathered by a law enforcement agency in a covert manner with respect to detection of crime or the prevention of possible violations of law. The type of information requested, video and audio recordings of intercepted communications and/or printed documents, would come under the description of criminal intelligence and we were

advised that the disclosure of the requested records, if they exist, would therefore reveal criminal intelligence. The public body also advised that the requested records, if they exist, would contain information that would reveal investigative techniques and procedures and disclosure of such records would reasonably be expected to harm the effectiveness of such investigative techniques and procedures.

The public body advised our office that, if such records existed, they could reveal the identity of a law enforcement officer and other individuals. We were advised that a disclosure of such information, if it existed, could reasonably be expected to threaten the life, safety or well being of a law enforcement officer or other persons.

Section 25(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* provides exceptions to disclosure for records relating to law enforcement which protect the law enforcement process. The Act allows a public body to refuse to disclose information where disclosure could reasonably be expected to reveal or interfere with the gathering of criminal intelligence; and/or disclosure could reasonably be expected to harm the effectiveness of investigative techniques and procedures used in law enforcement; and/or disclosure could reasonably be expected to endanger the life or safety of a law enforcement officer or any other person. Our review indicated that, if any records coming under these requests did exist, they would be excepted from disclosure under section 25(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

Additionally, section 25(2) requires the head of a public body to refuse to disclose information in a law enforcement record and the disclosure of information is prohibited under an enactment of Canada. Our office was of the view that if the requested records did exist, their disclosure would be prohibited under the *Criminal Code of Canada*, an enactment of Canada. Accordingly, we advised that, in our opinion, section 25(2) would also apply in these three cases.

Based on the legislation and our review, it was our view that the requested records, if they exist, would be subject to section 25(2) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, a mandatory exception. Our office was also of the view that the requested records, if they exist, would be subject to section 25(1), a discretionary exception of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. Having found that section 25 applied, we noted section 12(2)(a) would then also apply in these cases. We were satisfied that the public body's exercise of discretion in this regard was not unreasonable. For these reasons, our office was unable to make a recommendation in these three matters and the Applicant was advised of the right to appeal to Court.

◆ 2000-037 to 2000-041 Received At Port of Entry

A person filed five complaints under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* alleging that he received late responses to applications submitted to the City of Winnipeg (Community Services Department).

The Complainant received five letters from the City, all dated December 15, 1999. The letters referred to the public body receiving his applications on November 15, 1999.

The Complainant clarified with our office that he personally delivered the applications to an employee of the public body on November 12, 1999. He also advised that the response letters received from the public body were delivered to his home on December 15, 1999.

We understood that the City of Winnipeg receives applications for access under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* through the City Clerk's Department. In the event that an application is submitted to another location within the public body, the application is forwarded to the City Clerk's Department. Our office made enquiries with the City Clerk's Department.

In reviewing the handling of these applications, the City Clerk confirmed that the application forms had been received by another department of the City, on Friday, November 12, 1999. We were advised that the applications were forwarded to the City Clerk's Department the next working day, Monday, November 15, 1999.

In the course of our review, we discussed the legislation with the public body, including the following provision:

> ***Time limit for responding***
> ***11(1)*** *The head of a public body shall make every reasonable effort to respond to a request in writing within 30 days after receiving it unless*
> *(a) the time limit for responding is extended under section 15; or*
> *(b) the request has been transferred under section 16 to another public body.*

The City Clerk advised our office that it had been the public body's understanding that, at the time it was responding to these requests, the responses were being made within the time limit. This was based on the belief that the applications had been received by the public body on November 15, 1999.

In this instance, as the five applications were received on November 12, 1999 and the response letters were dated December 15, 1999, the public body's responses did not meet the 30-day time limit under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

EVERGREEN SCHOOL DIVISION

It is timely and instructive to examine another recent experience that our office has had with a local public body, even though our involvement took place in early 2000. Two complaints, concerning an educational body, were received by our office in April 2000, just weeks after jurisdiction of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was proclaimed over all local public bodies in Manitoba.

In these first cases with the Evergreen School Division (for that matter our first complaint under the Act about any educational body), our office was asked to review the reasonableness of two Estimates of Costs assessed by the public body. In these cases we fittingly found a textbook example of how public bodies should calculate fee estimates.

As explanation, Regulation 64/98 under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* provides that the right of access to a record is subject to the payment of fees required by the regulations. Essentially, the fee is for *"search"* and *"preparation"* in excess of two hours, any computer programming or data processing and any copying.

The Regulation sets out what tasks are ***not*** chargeable:

- making an application for access to a record,
- reviewing a record used by a public body to identify, locate or describe records,
- transferring an application to another public body,
- preparing an estimate of fees,
- reviewing any relevant record to determine whether any of the exceptions to disclosure apply, prior to any severing of the record;
- preparing an explanation of the record(s),
- time for copying a record supplied to the applicant (other than the regulated copying fee per page, which is chargeable),
- regular mailing costs, other than special courier delivery,
- photocopying if it is the applicant's own personal information and the total copying fee is less than $10.

Manitoba Culture, Heritage and Tourism, the public body responsible for the administration of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* produces a *Resource Manual, Provincial Government.* We would agree with the opinion set out in the *Resource Manual* that the following task also is not chargeable:

- consulting within the public body, with other public bodies, with third parties and with legal counsel.

The *Resource Manual,* clarifies what ***is*** chargeable:

- reviewing current file documentation and Records Transfer Box Lists to locate the records,
- retrieving records from the Manitoba Government Records Centre or arranging to view the records at the Provincial Archives,
- examining file(s) to locate particular correspondence, reports, or other requested records,
- severing of the record(s).

Our office offers the additional interpretation of what, in our opinion, ***is*** chargeable:

- time for copying original record(s) – depending on circumstances, at least three copies will probably need to be made to serve as:
  (a) the public body's unsevered copy of the original,
  (b) the public body's "working copy" for considering severing, and
  (c) the public body's actual severed copy, should there ultimately be severing

Here, as throughout the process, "reasonableness" should prevail. It would seem reasonable to charge for personnel time involved to make first copy, e.g. loading photocopier and removing and adding staples, but not charge for the time the

photocopier is running. Preparing the first copy may be difficult or cumbersome because of the paper size, quality, or the use of staples, posts, etc. on the originals. Preparing this copy may involve substantive staff time. As a rule, personnel should use the least time-consuming approach commensurate with prudent handling and management of the originals.

- severing the record(s)

"Severing" means the actual act of obscuring passages as per the "working copy", using a black marker or white tape and placing marginal notations of exception(s) used. Sometimes for severing to be fully effective, the blackened or whitened version must be re-photocopied. This will be the public body's severed version and is reviewable by the requester.

◆ 2000-099 and 2000-100 An A+ for these Fee Calculations

An individual complained to our office that two Estimates of Costs, received under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* from the Evergreen School Division, were too high. As the facts and issues in the two cases are similar, only one of the cases is summarized here. The outcome of the cases was the same with the two complaints being unsupported.

The first fee estimate related to an application for access to:

> *Statistical records on enrollment of Gimli Early Middle Years School. Please include*
> - *number of students in 97-98, 98-99, 99-00*
> - *student days absent in these years*
> - *students early leaving in these years*
> - *number of students not in the school but in the system ie: home schooling*

In its letter of response, the public body noted that this request had been subsequently clarified to mean "all absences and possible attendance or absentee rate", and that "leaving early" meant students leaving at noon. We understand the Applicant advised the Access and Privacy Coordinator that she would like the statistical enrollment information to be provided in percentages, that is, the percentage of days attended in relation to the school year.

The public body notified the Applicant that fees applied to the request and provided an Estimate of Costs form showing the total fee estimate of $245, as follows:

- **Search and Preparation Fee:**
  - time in excess of 2 hours ..... 6.5 hours
  - estimated costs (at $15 each half hour) $195

- **Computer Programming and Data Processing Fee:**
  - internal work: time estimate ..... 75 minutes
  - estimated cost (at $10 each 15 minutes)..... $50

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act requires a public body to issue an Estimate of Costs when it reasonably considers that search and preparation time in responding to a request will likely exceed two hours. The Act sets out the following provisions relating to fees:

> ***Fee***
> ***7(3)*** *The right of access to a record is subject to the payment of any fee required by the regulations.*
>
> ***Fees***
> ***82(1)*** *The head of a public body may require an applicant to pay to the public body fees for making an application, and for search, preparation, copying and delivery services as provided for in the regulations.*

The Access and Privacy Regulation 64/98 under the Act sets out the following with respect to search and preparation fees:

> ***Search and preparation fee***
> ***4(1)*** *An applicant shall pay a search and preparation fee to the public body whenever*

the public body estimates that search and preparation related to the application will take more than two hours.

4(2) The fee payable for search and preparation is $15.00 for each half-hour in excess of two hours.

4(3) When calculating search and preparation time, a public body shall include time spent in severing any relevant record under subsection 7(2) of the Act, but shall not include time spent

(a) in connection with transferring an application to another public body under section 16 of the Act;

(b) preparing an estimate of fees under section 7;

(c) reviewing any relevant record to determine whether any of the exceptions to disclosure apply, prior to any severing of the record;

(d) copying a record supplied to the applicant; or

(e) preparing an explanation of a record under subsection 14(2) of the Act.

Computer programming and data processing fees

6 *When a public body needs to use computer programming or incurs data processing costs in responding to an application, the applicant shall pay to the public body*

(a) $10 for each fifteen minutes of internal programming or data processing; or

(b) the actual cost of external programming or data processing incurred by the public body.

Estimate of fees

8(1) *In accordance with subsection 82(2) of the Act, a public body shall give an applicant an estimate of fees in Form 2 of Schedule A when it reasonably considers that, in responding to the request,*

(a) search and preparation is likely to take longer than two hours; or

(b) computer programming or data processing fees will be incurred.

We noted that it is important to bear in mind that an Estimate of Costs is intended to be a calculation of the search and preparation time reasonably expected for responding to an access request. We also noted that the Act states that an Estimate is binding on the public body and an applicant cannot be charged an additional search and preparation fee in the event that the actual time is greater than the estimated time. Additionally, should the actual search and preparation time be less than what is estimated, a public body is required to refund the difference to an applicant in accordance with the following provisions of the Act and Regulation:

Fee not to exceed actual cost

82(6) *The search, preparation, copying and delivery fees referred to in subsection (1) must not exceed the actual costs of the services.*

8(3) *The estimate of fees is binding on the public body, and if the actual cost of search and preparation or computer programming or data processing is less than the estimate, the public body shall refund the difference to the applicant.*

Further to the complaint, enquiries were made with the public body concerning the fee estimate. At a meeting with the public body, the calculation of the Estimate of Costs was reviewed and considered in relation to the provisions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and its Regulation.

The public body provided our office with a detailed cost breakdown of the search and preparation time on which the Estimate of Costs had been based.

The public body stated that the information concerning the "number of students in 97-98, 98-99, 99-00" would be readily available and accordingly, no cost was estimated for this.

We were advised by the public body that a record of the "student days absent in these years" would have to be created. The public body indicated that the majority of the search and preparation

time required related to this portion of the request.

The public body informed our office that this information is contained in the School Attendance Registers for each class. The register lists each student in the class and there are columns for noting each student's attendance, including a summary of attendance for each month, both school terms and a summary for the year.

The public body stated that the preparation time would involve going through the registers to compile the information relating to the attendance summary for the year. For each register, this would require adding up the columns of "total" days attended in the school year and the "possible" days, in order to calculate the percentages.

We were advised that the public body estimated three minutes per register to prepare this information. The public body stated that this estimate was arrived at by conducting a timed exercise in totaling the numbers in a register. The time of three minutes was then multiplied by the number of registers for the 1997-1998 and the 1998-1999 school years to determine the amount of time required to calculate this information.

The public body advised that for the third school year requested, namely the current school year, the registers had not been balanced for the second term and for the school year, as the school year had not been concluded at the time of the request. We were informed that additional calculations would be required, including the extra steps of adding up the days attended for each student in each month of the second term and then adding this number to the total for the first term in order to arrive at the totals for each student. The public body could then proceed as it had with the completed registers by totaling the columns. We were advised that the time estimated for each of the registers for the current school year was 20 minutes per register. The public body indicated that this estimate was arrived at by conducting a timed exercise in totaling the numbers in a current register.

The public body's cost breakdown detailing the time estimate for search and preparation totalled 8.8 hours and this was rounded down to 8.5 hours. Under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, search and preparation time in excess of two free hours is charged to an applicant. The public body's Estimate of Costs was based on 6.5 hours in excess of two hours.

The Estimate of Costs also included 75 minutes for computer or data processing time. The public body advised our office that this time was estimated for inputting the data in order to create a record containing the information requested.

Our investigation considered whether the time charged in the Estimate of Costs was in accordance with the legislation and whether the estimate was reasonable in the circumstances of the particular request. We noted that the public body provided our office with a well-explained and documented cost breakdown on which the Estimate of Costs had been based. We also noted that the public body had conducted some representative sampling in order to provide a basis for projecting the preparation time required for responding to the request.

Additionally, we observed that the public body did not have records in the form requested. Nevertheless, it did have information in its records that would be responsive to the request. The Act allows a public body to create a record for an applicant as follows:

> ***Creating a record in the form requested***
> ***10(2)*** *If a record exists but is not in the form requested by the applicant, the head of the public body may create a record in the form requested if the head is of the opinion that it would be simpler or less costly for the public body to do so.*

This was the context in which data processing was considered by the public body and an estimated cost for such work was reached.

Based on our review of the calculation of the estimate and the information provided by the public body concerning the search and prepara-

tion time involved in responding to the request, we were of the opinion that the Estimate of Costs was reasonable. Accordingly, we could not support the complaint and there was no recommendation our office could make in this matter.

PART 2

THE PERSONAL HEALTH INFORMATION ACT

TRUSTEES

INTRODUCTION TO *THE PERSONAL HEALTH INFORMATION ACT:* TRUSTEES

MANITOBA'S PERSONAL HEALTH INFORMATION ACT

The Personal Health Information Act was proclaimed as law in Manitoba on December 11, 1997. It was unique legislation in Canada, being a distinct Act with provisions for accessing one's own *"personal health information"* from a *"trustee"* holding this information. It articulates provisions for the protection of personal health information, specifically its collection, use, disclosure and security in the custody or under the control of trustees.

"Personal health information" is defined under the Act as recorded information about an identifiable individual that relates to the person's health or health care history (including genetic information); the provision of health care to the individual; and payment for health care provided to the individual. The term *"personal health information"* includes the Personal Health Identification Number (PHIN) and any other identifying information assigned to an individual and any identifying information about the individual that is collected in the course of, and incidental to, the provision of health care or payment for health care. The term *"trustee"*, which is discussed more fully below, includes government bodies, educational bodies, health care bodies and health professionals.

The preamble to *The Personal Health Information Act* outlines the following considerations for enacting the legislation:

- *health information is personal and sensitive and its confidentiality must be protected so that individuals are not afraid to seek health care or to disclose sensitive information to health professionals;*

- *individuals need access to their own health information as a matter of fairness, to enable them to make informed decisions about health care and to correct inaccurate or incomplete information about themselves;*

- *a consistent approach to personal health information is necessary because many persons other than health professionals now obtain, use and disclose personal health information in different contexts and for different purposes; and*

- *clear and certain rules for the collection, use and disclosure of personal health information are an essential support for electronic health information systems that can improve both the quality of patient care and the management of health care resources;*

Essentially, *The Personal Health Information Act* is complementary legislation to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.* Whereas *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* does not apply to personal health information, *The Personal Health Information Act* relates exclusively to access to and the protection of one's own personal health information.

TRUSTEES

The Personal Health Information Act applies to a *"trustee"* under the Act.

The term *"trustee"* includes public bodies, such as provincial government departments and agencies; government bodies, such as municipalities, local government districts, planning districts and conservation districts; educational bodies, such as school divisions and districts, universities and colleges; health care facilities, such as hospitals, personal care homes, psychiatric facilities, medical clinics and laboratories; and health professionals licensed or registered to provide health care under an Act of the Legislature, or who are members of a class of persons designated as health professionals in the Regulations.

Health professionals and health care facilities encompass private sector entities.

Role of the Manitoba Ombudsman

As with *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, a complaint can be made to the Ombudsman under *The Personal Health Information Act* concerning denial of access to records requested under the Act. If, after the Ombudsman's review, a person does not obtain access to all the requested records, he or she can appeal to the Court of Queen's Bench. The Ombudsman may, in the place of the individual, appeal a refusal of access to the Court (with the individual's consent), or may intervene as a party to an appeal.

Under *The Personal Health Information Act*, the Ombudsman shall also investigate complaints that an individual's own personal health information has been collected, used or disclosed by a trustee in violation of the Act.

Similar to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, *The Personal Health Information Act* sets out other powers and duties of the Ombudsman in addition to the investigation of complaints relating to access and privacy. These include the powers and duties:

- *to conduct investigations and audits and make recommendations to monitor and ensure compliance with the Act;*
- *to inform the public about the Act and to receive comments from the public about matters concerning the confidentiality of personal health information or access to that information;*
- *to comment on the implications for access to or confidentiality of personal health information of proposed legislative schemes or programs or practices of trustees; and*
- *to comment on the applications for the confidentiality of personal health information of using or disclosing personal health linkage or using information technology in the collection, storage, use or transfer of personal health information.*

In exercising some of these general powers and duties under the legislation, our office has opened files which we have termed *"special investigations"*. These often relate to broader or systemic issues arising from a complaint or concern which has come to our attention. Case numbers referred to in this Annual Report which begin with "S" identify special investigations.

In 1999, our office received 28 complaints under *The Personal Health Information Act*. Eight of these concerned provincial government departments or agencies, one concerned a local public body, eleven concerned health care facilities and five concerned health care professionals. Three were out of jurisdiction and so the Ombudsman had to decline them.

Curiously, since December 11, 1997 when the Act was proclaimed, there have been no complaints made against educational bodies and only one has been made against a local government body. Given this situation, and the relatively small number of complaints received by our office under *The Personal Health Information Act* in general, it strikes us that people may not be fully aware of the access and privacy rights and obligations under this legislation. An alternate explanation is that the exercise of these rights and obligations, either informally or formally under the Act, has been particularly healthy.

Our experience to date, however, indicates that trustees are not fully aware of their obligations. Well into the year 2000, two years after the proclamation of the Act, there are health professionals who have told us that they do not know of the existence of the legislation. One even submitted a bill to a Compliance Officer for his time in responding to our enquiry related to a complaint made against him! The annotated listing of our news releases earlier in this Annual Report provides an indication of a number of trustees being in non-compliance with the security safeguard provisions of the Act concerning patients' personal health information in their custody or control.

Health care users may not be aware of their rights or the proper application of the Act. Of the 28 complaints received by our office under *The Personal Health Information Act* in 1999, seven were declined by the Ombudsman because the complaints were not of the type that could be lodged under the legislation, or did not apply to an entity defined as a trustee under the Act or the complainant was not a person who, under the Act, could make a complaint.

Despite the relatively few number of complaints received by our office under *The Personal Health Information Act,* privacy complaints under the legislation have commonly proved to be very time consuming. In addition to these cases often being complicated, we have found that we must provide considerable information about the Act to the individuals involved, particularly trustees.

The following case summaries are organized by trustee and highlight some important principles addressed by our office in 1999 under *The Personal Health Information Act.* The first summary is a comment made by our office in connection with two complaints that we are reviewing relating to a health care facility and has direct application for all trustees.

Summaries of some of the 131 additional access and privacy complaints received by our office in 1999 under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Ombudsman Act* are discussed in separate sections of this Annual Report.

HEALTH CARE FACILITIES

Of the 28 complaints received in 1999 under *The Personal Health Information Act,* 11 were made against health care facilities. Three of these were declined or discontinued, one was supported with recommendations, two were not supported and five were pending at the end of the year. Most of these cases concerned privacy, where meaningful consent is often at issue.

Certain investigations under *The Personal Health Information Act,* begun in 1999, prompted our office to formally articulate our interpretation of the elements of fair and informed consent in the context of internationally accepted fair information practices. These practices, we noted, form part of the principles underlying Manitoba's access and privacy legislation. The elements of consent that our office considered and refined to the best of our abilities were framed as a comment for all public bodies, titled *"Personal Health Information, Elements of Consent"*. It is reproduced below.

This comment is applicable to all trustees and represents the position of the Office of the Manitoba Ombudsman on active and informed consent. A similar version of elements of consent, related to personal information, is set out in the section of this Annual Report concerning *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* under the heading *"Manitoba Highways and Transportation"*.

◆ S1999-023
Personal Health Information, Elements of Consent

The following is a comment prepared by the Ombudsman's Office, applicable to the issue of consent and *The Personal Health Information Act:*

PERSONAL HEALTH INFORMATION ELEMENTS OF CONSENT

In offering the following elements of consent that should be addressed by a trustee with recorded information about an identifiable individual, the Ombudsman's Office is not suggesting that there is a single consent form, activity or process by which informed consent may be obtained in the collection, use or disclosure of personal information.

Consent may be required whenever personal health information is collected from, used by or disclosed to someone other than the individual the information is about. It is the duty of public bodies to ensure that consent is obtained in a manner that is consistent with legislative provisions under *The Personal Health Information Act.* We have put forward generic elements that could, in our opinion, be addressed in a flexible, reasonable, and effective manner so long as the process follows the law and the result is meaningful consent where it is required or sought. Addressing each of the elements of consent can contribute to ensuring that the trustee is providing the minimum amount of information through clear, specific and informed consent.

To ensure that the trustee will collect, use and disclose the minimum amount of personal information necessary to accomplish its purpose, the consent should be in writing and should address the following elements of consent:

(a) the specific personal health information to be collected, used or disclosed;

(b) the identity of the person, organization or trustee that the personal health information may be collected from, used by, or disclosed to;

(c) all the purposes for the collection, use or disclosure;

(d) a statement from the trustee:
- affirming that a third party recipient will be instructed not to use or disclose the personal health information provided by the trustee, except for a purpose specified in the consent, and
- specifying the subsequent disclosures, if any, that a third party recipient will be instructed it is permitted to make;

(e) an acknowledgement that the consenting individual has been made aware of:
- why the personal health information is needed, and
- the risks and benefits to the individual of consenting or refusing to consent to the collection, use or disclosure;

(f) the date the consent is effective, and the date the consent expires;

(g) a statement that the consent may be revoked or amended at any time.

To make our suggestion clear, we reiterate our opinion that a consent form need not articulate every one of these elements under all circumstances, but each of the components should have been carefully considered in the process of preparing such a form.

HEALTH PROFESSIONALS

Five complaints were received by our office in 1999 against health professionals, all concerning chiropractors who used and disclosed patients' personal health information to seek support for a political nominee. These cases were supported by the Ombudsman, with recommendations. As the cases were the subject of a news release and background paper available at our office and on our website, they are not summarized here.

As another example of both our involvement with a health professional and the issue of consent, we highlight a complaint against a psychiatrist received in the first days of the year 2000. The case relates to a situation where disclosure of personal health information was legislatively authorized without the need for consent from the individual the information concerned. Accordingly, the complaint of breach of privacy was not supported.

◆ 2000-054 An Authorized Disclosure

The Complainant expressed concern under *The Personal Health Information Act* that her personal health information had been disclosed to Winnipeg Child and Family Services (CFS), without her consent. Her complaint was against a psychiatrist, a trustee under the Act.

Upon receipt of the concern, enquiries were made with the Complainant and the Trustee. The Complainant provided copies of two medical reports from the Trustee concerning her mental health status. The Complainant indicated that these reports were provided to CFS without her consent, resulting in the apprehension of her child.

In discussion with our Compliance Investigator, the Trustee confirmed that the two reports were disclosed to CFS. He indicated that the reason for providing the reports was his concern regarding the Complainant's ability to properly care for her child. He further noted that he has a statutory duty to report such concerns to CFS under *The Child and Family Services Act.*

According to *The Personal Health Information Act,* a Trustee must obtain an individual's consent before personal health information is disclosed, except under specific and limited circumstances such as where the health or safety of an individual may be at risk or the disclosure is required by another law:

> ***Individual's consent to disclosure***
> ***22(1)*** *Except as permitted by subsection (2), a trustee may disclose personal health information only if*
>
> *(a) the disclosure is to the individual the personal health information is about or his or her representative; or*
>
> *(b) the individual the information is about has consented to the disclosure.*

> ***Disclosure without individual's consent***
> ***22(2)*** *A trustee may disclose personal health information without the consent of the individual the information is about if the disclosure is*
>
> *(b) to any person if the trustee reasonably believes that the disclosure is necessary to prevent or lessen a serious and immediate threat to*
>
> *(i) the mental or physical health or the safety of the individual the information is about or another individual, or*
>
> *(o) authorized or required by an enactment of Manitoba or Canada.*

We noted that *The Child and Family Services Act,* an enactment of Manitoba, requires any person who reasonably believes that a child is or might be in need of protection, to disclose information to CFS:

> ***Child in need of protection***
> ***17(1)*** *For the purposes of this Act, a child is in need of protection where the life, health or*

emotional well-being of the child is endangered by the act or omission of a person.

Reporting a child in need of protection
18(1) *Subject to subsection (1.1), where a person has information that leads the person reasonably to believe that a child is or might be in need of protection as provided in section 17, the person shall forthwith report the information to an agency or to a parent or guardian of the child.*

Reporting to agency only
18(1.1) *Where a person under subsection (1)*

(b) has information that leads the person reasonably to believe that the parent or guardian

(i) is responsible for causing the child to be in need of protection, or

(ii) is unable or unwilling to provide adequate protection to the child in the circumstances...

subsection (1) does not apply and the person shall forthwith report the information to an agency.

Duty to report
18(2) *Notwithstanding the provisions of any other Act, subsection (1) applies even where the person has acquired information through the discharge of professional duties or within a confidential relationship, but nothing in this subsection abrogates any privilege that may exist because of the relationship between a solicitor and the solicitor's client.*

We noted that when CFS receives a report that a child is, or might be, in need of protection, the agency must conduct an investigation and make a determination:

Agency to investigate
18.4(1) *Where an agency receives information that causes the agency to suspect that a child is in need of protection, the agency shall immediately investigate the matter and where upon investigation, the agency concludes that the child is in need of protection, the agency shall take such further steps as are required by this Act or are prescribed by regulation or as the agency considers necessary for protection of the child.*

It was our understanding that, according to the provisions of *The Child and Family Services Act*, where the Trustee had concerns for the well-being of the Complainant's child, there was a statutory duty that he report this belief to CFS. It is important to note that while it would be the Trustee's duty under *The Child and Family Services Act* to provide the initial information, it remained the responsibility of CFS to investigate the report and make the final determination regarding the need for protection.

Based on our review, we advised the Complainant that our office was of the opinion that the provisions of *The Personal Health Information Act* authorized the Trustee to disclose her personal health information to CFS without her consent.

PART 3

THE OMBUDSMAN ACT

PROVINCIAL GOVERNMENT DEPARTMENTS, AGENCIES AND MUNICIPALITIES (EXCLUDING THE CITY OF WINNIPEG)

INTRODUCTION TO *THE OMBUDSMAN ACT* AND DEPARTMENTS, AGENCIES AND MUNICIPALITIES (EXCLUDING WINNIPEG)

MANITOBA'S OMBUDSMAN ACT

Since 1970, the Manitoba Ombudsman has derived duties and powers from *The Ombudsman Act*, which enables the Ombudsman to investigate complaints about the administration by provincial government departments and agencies where a person alleges he or she has been aggrieved. Since 1997, *The Ombudsman Act* has applied to all municipalities with the exception of the City of Winnipeg. Access and privacy complaints that, for a jurisdictional reason, do not fall under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* or *The Personal Health Information Act*, but otherwise fall under the jurisdiction of *The Ombudsman Act*, are reviewed by our office under that legislation. Situations giving rise to our use of *The Ombudsman Act* in access and privacy matters have included instances where the complainant, the entity complained about or the records in question do not come within the access and privacy legislation.

As under Manitoba's access and privacy legislation, the Ombudsman under *The Ombudsman Act* receives complaints and can initiate investigations upon his own initiative. As with the access and privacy legislation, the Ombudsman acts independently and has broad powers to investigate, report publicly and make recommendations where a complaint is supported and in the event that informal resolution is not successful. Decisions of the Ombudsman under *The Ombudsman Act*, unlike those under the access and privacy legislation, cannot be appealed to Court.

In 1999, 13 complaints were handled by the Access and Privacy Division under *The Ombudsman Act*. Three cases were concluded with assistance rendered, two with information supplied, two were supported or partly supported and six were pending at the end of the year.

Below are two examples of cases handled by the Access and Privacy Division under *The Ombudsman Act* in 1999, one concerning access and the other concerning privacy.

These are in addition to the 146 other complaints handled by the Access and Privacy Division of our office in 1999 under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act*, some of which are summarized in other sections of this Annual Report. It should also be noted that the bulk of complaints handled under *The Ombudsman Act* are conducted by the Ombudsman Division of our office. Statistics and case summaries with respect to those cases, not related to access and privacy, are the subject of another Annual Report.

AGASSIZ WEED CONTROL DISTRICT

A complaint was made to our office that an application for access under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* had been inadequately responded to with the result that access to the requested information was not provided. In first looking into the matter, we noted the body complained about, the Agassiz Weed Control District, was an entity established by a municipality (in this case the Rural Municipality of Lac du Bonnet), acting with other municipalities under *The Noxious Weeds Act.* The Weed Control District is accountable to the Rural Municipality.

At the time the complaint was lodged with our office under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* local public bodies such as rural municipalities did not come under the jurisdiction of that legislation. Even if the Act had applied at the time of application and complaint, boards of weed control districts do not appear to meet the definition of "government agency" that would bring them under the Act. Nevertheless, with the Weed Control District being accountable to the Rural Municipality and with rural municipalities coming under the jurisdiction of *The Ombudsman Act,* our office considered the complaint under *The Ombudsman Act.*

◆ 2000-059X
Sowing the Seeds of Access

The Complainant wrote to our office about a response she had received to a request for information she understood she had made under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.*

The request was in the form of a letter rather than on the application for access required by the Act. The individual asked for a copy of the file(s) compiled by the Agassiz Weed Control District Board and a Weed Supervisor concerning the Complainant and her husband. The response, from a representative of the Weed Control District, stated:

> *Neither the Agassiz Weed Control District nor myself can supply you with the information in the manner that it has been requested. I am not sure of the proper channel you must take. Your lawyer could best assist you in this regard.*

While it appeared to our office that *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* did not apply to the Weed Control District, we investigated the matter under *The Ombudsman Act.* The Ombudsman may review complaints about administration of municipalities where a person alleges he or she has been aggrieved. We noted that under *The Noxious Weeds Act,* municipalities may create, through a by-law, a Weed Control District and make arrangements with other municipalities to establish and appoint members to a Board. With responsibility of a weed control district vesting in municipalities, the Ombudsman has jurisdiction to consider a complaint about the actions and decision of such a body.

Compliance Investigators from the Access and Privacy Division of our office met with representatives from the Agassiz Weed Control District. At that time, we noted that our office was reviewing this matter under *The Ombudsman Act* and considering it on the basis of internationally recognized fair information practices. These principles of administration include the responsibility of an administrative body to have open and transparent operations and the right of an individual to gain access to information about himself or herself held by an administrative body.

Further to our discussion with the representatives of the Agassiz Weed Control District, we were advised that the majority of the requested records would be released to the Complainant. Subsequently, the Weed Control District released

to the Complainant 162 pages in full and 13 pages with severing. The Complainant advised our office that she was not interested in our considering the severed records as she received the information that she wanted.

This was an example of where information on access and privacy principles and procedures was provided to both the requestor and the administrative body. The Complainant was advised of the limitations of the access and privacy legislation, but made aware of the principles of administrative fairness that are the foundation of that legislation and which should guide all government bodies. Once the administrative body was made aware of the relevant fair information practices, it acted appropriately and in a timely manner with the openness and transparency that are the cornerstone of these practices.

SOCIETY FOR MANITOBANS WITH DISABILITIES INC.

A complaint received in 1999, pertaining to a breach of privacy, related to personal health information as defined under *The Personal Health Information Act* but was handled under *The Ombudsman Act.* The matter could not be considered under *The Personal Health Information Act* because the entity the complaint concerned, the Society for Manitobans with Disabilities Inc., neither came within the definition of a "trustee" nor was it designated as one by a regulation of the Act. The complaint could not be considered under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* either, as the privacy protections under that legislation do not apply to personal health information to which *The Personal Health Information Act* applies.

The complaint concerned the Parking Permit Program for People with Physical Disabilities which is administered by the Society for Manitobans with Disabilities on behalf of the Province of Manitoba. As the program is administered on behalf of the Province, the Society is accountable to the Minister of Highways and Transportation. This being the case, our office had jurisdiction over the Society under *The Ombudsman Act* and the Access and Privacy Division relied on that legislation to look into the matter.

◆ 99-036X
Not Permitted to Disclose

A complaint was made to the Manitoba Ombudsman regarding the Parking Permit Program administered by the Society for Manitobans with Disabilities Inc. (SMDI) on behalf of the Province of Manitoba (Manitoba Highways and Transportation).

The concern was that an employee of the Program disclosed information about the Complainant to the Workers Compensation Board without the Complainant's consent. The Complainant provided our office with a copy of a fax transmission sheet that indicated a staff member of the Parking Permit Program had faxed copies of the Complainant's medical certification to a physician of the Workers Compensation Board.

Upon receipt of the complaint, enquiries were made with the Program and with the Complainant. The Complainant clarified that he wished to know the policy or procedure of the Program with respect to file confidentiality and the release of information to a third party, and whether this policy was breached in this case.

The Director of the Program advised our office that a disclosure of client information to a third party requires the written consent of the client. We were advised that the policy concerning "Confidentiality and Release of Information" of the SMDI applies to the Parking Permit Program.

Section 5 of this policy provides for "The Release of Client File Information to Third Parties." Specifically, Part II, subsection 5.1 states:

> *5.1 No information will be released from the client file to a third party without the receipt by S.M.D.I., of an appropriate Release of Information form duly signed by the client or parent/guardian and that specifically states the documents requested.*

As written consent for the disclosure was not obtained from the Complainant, this disclosure would have breached the "Confidentiality and Release of Information" policy. We were informed that there was no documentation to indicate why this disclosure was made and that the staff member involved was no longer employed with the Parking Permit Program.

The Director of the Program said that he would be sending the Complainant a letter of apology concerning this incident. Our office was also advised that Program staff were reminded of the importance of client confidentiality and of the policy concerning the disclosure of client information.

LEGISLATION

The purpose of the Ombudsman's Office is to promote fairness, equity and administrative accountability through independent and impartial investigation of complaints and legislative compliance reviews. The basic structure reflects the two operational divisions of the Office:

- Access and Privacy Division, which investigates complaints and reviews compliance under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act.*

- Ombudsman Division, which investigates complaints under *The Ombudsman Act* concerning any act, decision, recommendation or omission related to a matter of administration, by any department or agency of the provincial government or a municipal government.

A copy of the Acts mentioned above can be found on our web site at www.ombudsman.mb.ca

Rapport Annuel 1999

Ombudsman Manitoba

Accès à l'information et protection de la vie privée

Ombudsman Manitoba

Ombudsman Manitoba
750 – 500 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba R3C 3X1
Telephone: (204) 982-9130
Toll Free in Manitoba:
1-800-665-0531
Fax:(204) 942-7803
E-mail: ombudsma@ombudsman.mb.ca

500 av. Portage, Pièce 750
Winnipeg (MB) R3C 3X1
Téléphone : (204) 982-9130
Sans frais au Manitoba :
1 800 665-0531
Télécopieur : (204) 942-7803
Courriel : ombudsma@ombudsman.mb.ca

Décember 2000

Monsieur George Hickes
le président de l'Assemblée législative
Province du Manitoba
Palais législatif, bureau 244
Winnipeg (Manitoba) R3C 0V8

Monsieur,

Conformément aux paragraphes 58(1) et 37(1) respectivement de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et de la Loi sur les renseignements médicaux personnels*, je suis heureux de déposer le premier rapport annuel de l'ombudsman prévu par ces deux nouvelles lois pour l'année civile allant du 1er janvier au 31 décembre 1999.

Recevez, Monsieur le président, mes salutations distinguées.

B Tuckett

L'ombudsman provincial
Barry Tuckett

Personnel en date de December 2000

Division Accés a l'information et protection de la vie privée :

Peter Bower
Directeur général

Gail Perry, Directrice,
Vérification de conformité et enquêtes

Valerie Gural, Enquêteuse
Chargée des vérifications de conformité

Nancy Love, Enquêteuse
Chargée des vérifications de conformité

Carol Markusoff, Enquêteuse
Chargée des vérificatons de conformité

Darren Osadchuk, Enquêteur
Chargée des vérifications de conformité

Kim Riddell, Enquêteuse
Chargée des vérifications de conformité

Aurèle Teffaine, Enquêteur
Chargée des vérifications de conformité

Division Ombudsman :

Donna M. Drever
Ombudsman adjointe

Corinne Crawford
Enquêteuse principale

Cheryl Ritlbauer
Enquêteuse principale

Robert W. Gates
Enquêteur

Jane McBee
Enquêteuse

Kris Ramchandar
Enquêteur

Wanda Slomiany
Enquêteuse

Jack Mercredi
Préposé à l'accueil et enquêteur

Bureau de Brandon :

Janet Wood
Enquêteuse prinicipale

Mel Holley
Enquêteur

Sharon Krakowka
Préposée à l'accueil et chef de bureau

Administration :

Laura Foster
Chef de bureau

Helen Hicks
Secrétaire administrative

Jacquie Laberge
Secrétaire administrative

Felicia Palmer
Secrétaire administrative

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

REVUE DE L'ANNÉE

Activités en 1999 9

Communiqués de presse et rapports spéciaux du Bureau de l'ombudsman concernant la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* 15

Enquêtes spéciales ouvertes en 1999 17

Décision récente du tribunal 18

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

Plaintes et décisions rendues en 1999 27

Plaintes reçues en 1999 par catégorie et décisions rendues en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* 28

Plaintes reçues en 1999 par catégorie et décisions rendues en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* 29

Plaintes traitées en 1999 par la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée par catégorie et décisions rendues en vertu de la *Loi sur l'ombudsman* 30

Plaintes reportées d'années précédentes par catégorie et décisions rendues 31

Source des plaintes 32

PARTIE 1 : LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

ORGANISMES PUBLICS

Introduction à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée :* organismes publics 34

Sommaires de cas

Commission de la fonction publique du Manitoba 37

Consommation et Corporations Manitoba 41

Finances Manitoba 43

Voirie et Transport Manitoba 46

Société d'assurance publique du Manitoba 50

Développement rural Manitoba 52

ORGANISMES PUBLICS LOCAUX

Introduction à la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée : organismes publics locaux 58

Sommaires de cas

Ville de Winnipeg 60

Division scolaire d'Evergreen 64

PARTIE 2 : *LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS*

DÉPOSITAIRES

Introduction à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels :* Dépositaires 70

Sommaires de cas

Établissements de soins de santé 73

Professionnels de la santé 75

PARTIE 3 : *LOI SUR L'OMBUDSMAN*

MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL ET MUNICIPALITÉS (À L'EXCEPTION DE LA VILLE DE WINNIPEG)

Introduction à la *Loi sur l'ombudsman* 78

Sommaires de cas

Agassiz Weed Control District (municipalité rurale de Lac du Bonnet) 79

Society for Manitobans with Disabilities Inc. (Voirie et Transport Manitoba) 81

LÉGISLATION 82

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, le Bureau s'est démené pour s'acquitter des responsabilités lui incombant aux termes de la Loi sur l'ombudsman, de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Comme on peut le deviner, ses difficultés sont attribuables à l'insuffisance des ressources, qui n'ont pas augmenté au même rythme que les attentes et les exigences créées par la nouvelle loi ou par les changements apportés aux lois existantes.

Au cours des dernières années, le cadre du mandat du Bureau de l'ombudsman s'est élargi considérablement. Parmi les grands changements les plus importants figurent les suivants :

- Le 1er janvier 1997, le domaine de compétence de l'ombudsman, défini dans la Loi sur l'ombudsman, est élargi pour inclure toutes les municipalités, à l'exception de la Ville de Winnipeg.
- En 1997, le domaine de compétence de l'ombudsman est élargi, et celui-ci peut désormais répondre aux plaintes concernant l'administration des hôpitaux, après la réorganisation du fonctionnement et de l'administration du régime des soins de santé au Manitoba et la création des Offices régionaux de santé.
- La proclamation de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, en décembre 1997, et de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* en mai 1998, celle-ci confiant au Bureau de l'ombudsman un rôle de surveillant indépendant et le chargeant d'examiner les décisions des organismes publics et des dépositaires des renseignements médicaux personnels.

Plus particulièrement, les lois du Manitoba sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée ont considérablement élargi le mandat du Bureau. Les lois ont accru sensiblement le droit d'accès aux documents conservés ou contrôlés par les organismes publics, tout en établissant un nouveau régime de protection de la vie privée qui, essentiellement, détermine la façon dont les organismes publics et les dépositaires des renseignements médicaux personnels recueillent, utilisent, communiquent, conservent et protègent ces renseignements.

À titre d'organisme de surveillance, le Bureau de l'ombudsman est chargé par la loi de faire enquête sur les plaintes relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée. En outre, la loi lui confie les pouvoirs voulus pour remplir les tâches suivantes :

- procéder à des enquêtes et à des vérifications et formuler des recommandations pour contrôler et garantir l'observation de la loi;
- renseigner le public au sujet de la présente loi;
- recevoir des commentaires du public au sujet de son application;
- commenter les répercussions qu'ont sur l'accès aux renseignements ou sur la protection de la vie privée les projets ou programmes législatifs des organismes publics;
- commenter les répercussions sur la protection de la vie privée;
- recommander au responsable d'un organisme public, après lui avoir donné la chance de faire valoir son point de vue, que l'organisme interrompe ou modifie une méthode particulière appliquée pour recueillir, utiliser ou communiquée des renseignements et violant la loi, ou de détruire des renseignements personnels n'ayant pas été recueillis conformément à la loi;
- formuler des recommandations au responsable d'un organisme public ou au ministre responsable sur l'administration de la loi;
- consulter quiconque possède une expérience ou des connaissances relatives à une question donnée se rapportant à l'application de la loi;

- exécuter ou faire faire des recherches sur tout ce qui touche la concrétisation des objectifs de la loi.

Les lois sur l'accès à l'information et sur la protection de la vie privée ont continué de préconiser un régime de coopération pour le règlement des plaintes, suivant les fonctions traditionnelles de l'ombudsman, et elles ont confié de nouveaux rôles importants à ce dernier pour qu'il puisse aider les organismes publics et les dépositaires de renseignements médicaux personnels à comprendre la lettre et l'esprit de la loi et à s'y conformer. En vertu de ces rôles, le Bureau examine soigneusement les pratiques, politiques et lois et il s'efforce de garantir le respect de ces dernières au moyen de procédés informels et, de préférence, non judiciaires. Il favorise le pouvoir de persuasion, plutôt que la contrainte, et l'obligation redditionnelle des bureaux publics et des dépositaires des renseignements médicaux. Dans ces rôles, l'ombudsman fait enquête, se forme une opinion, fait rapport en formulant des recommandations quand il le faut, et il exprime ses commentaires, parfois publiquement, quand il estime que cela est dans l'intérêt public.

Aspect primordial, le Bureau est obligé, en vertu de son mandat, de jouer un rôle bénéfique à la société en veillant à faire respecter les principes protégeant la vie privée tels qu'ils sont formulés dans la loi. En cette ère électronique en mutation permanente, la façon dont sont gérées la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels a d'importantes répercussions sur la vie privée des personnes concernées. Le Bureau a besoin, en temps opportun, d'examiner les méthodes et politiques des organismes publics et des dépositaires des renseignements médicaux, quant à la protection de la vie privée, et de formuler des commentaires à cet égard; ce sont là deux rôles obligatoires que la loi lui confie. Dans bien des cas, les organismes publics et les dépositaires accueillent le Bureau avec plaisir, je crois, et ils apprécient les commentaires formulés pour les aider à observer la loi.

Malheureusement, le Bureau n'a pas, à ce stade-ci, les ressources nécessaires pour répondre aux besoins et remplir ses obligations dans les délais. Il a constaté les effets de cette situation dans le mécontentement et la frustration des plaignants, des ministères et des députés provinciaux, car il n'a pas réussi à achever à temps son examen dans le cadre de certaines enquêtes. Même son *Rapport annuel* tarde à paraître, car le Bureau n'arrive pas à affecter le personnel nécessaire à sa production.

Tant que l'on n'y aura pas remédié, l'insuffisance des ressources obligera fréquemment le Bureau à revoir et à restructurer ses priorités. Il examine ses procédés pour repérer toute simplification possible du modus operandi permettant malgré tout d'assumer l'ensemble de ses responsabilités, d'atteindre ses grands objectifs et de fonctionner efficacement, notamment de rendre compte au parlement. Le Bureau examine ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et ce qu'il peut faire pour réduire les retards. Ce faisant et en restructurant constamment ses priorités, ce qui en soi n'éliminera pas les retards, il espère atténuer les résultats négatifs de ces derniers.

Comme les rapports annuels antérieurs en font état, c'est l'engagement et l'ardeur au travail du personnel qui expliquent en grande partie la mesure dans laquelle le Bureau a réussi à assurer d'importants services au public, à l'assemblée législative et aux organismes publics. À titre d'ombudsman, j'ai de la chance de pouvoir compter sur une équipe de professionnels consciencieux qui continuent à manifester dynamisme et enthousiasme dans l'exécution des fonctions et des responsabilités que leur confient la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et la *Loi sur les renseignements médicaux personnels.*

REVUE DE L'ANNÉE

♦ ACTIVITÉS EN 1999

Les lois du Manitoba sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée - la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* (LRMP) et la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) - ont été promulguées en décembre 1997 et en mai 1998, respectivement. Elles ont beaucoup accru le domaine de compétence, les fonctions et les pouvoirs du Bureau de l'ombudsman, en particulier en ce qui a trait à la protection des renseignements personnels. Tandis que plusieurs autres provinces envisagent d'adopter une loi sur la protection des renseignements médicaux personnels, sont en train d'en rédiger une ou encore d'en déposer une, le Manitoba demeure la seule province dotée d'une telle loi. Aucun autre bureau provincial d'examen du régime d'accès à l'information et de protection de la vie privée n'a de pouvoirs aussi vastes, hormis le Québec où même le secteur privé est assujetti à un tel régime. La même affirmation vaut pour les bureaux d'examen fédéraux, mais il importe de souligner que le Canada a promulgué la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*. Au moment de sa proclamation, cette loi s'appliquera tout d'abord aux organismes relevant des lois fédérales dans le secteur privé et, après trois ans, à la collecte, à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels dans le cadre de n'importe quelle activité commerciale dans une province, sauf si celle-ci s'est dotée d'une loi sensiblement semblable.

Le Bureau a reçu 159 plaintes relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée en 1999, première année complète d'application de la LAIPVP. Près de 20 p. 100 d'entre elles ont été formulées en vertu de la LRMP, soit près de deux fois plus qu'en 1998, première année complète d'existence de cette loi. À elles seules, les 118 plaintes reçues aux termes de la LAIPVP en 1999 ont égalé le nombre total des plaintes déposées en 1998 en vertu des deux lois réunies; or, ce dernier chiffre était alors de loin le plus élevé jamais enregistré par le Bureau. En outre, le Bureau a examiné 13 autres plaintes concernant l'accès à l'information ou la protection de la vie privée, aux termes de la *Loi sur l'ombudsman*, car elles ne relevaient pas des deux autres lois. Le Bureau a aussi amorcé 28 enquêtes spéciales en vertu de la LRMP et de la LAIPVP, conformément à la disposition de la Partie IV des deux lois qui se rapporte aux fonctions et aux pouvoirs généraux. Les premiers résultats enregistrés par le Bureau, dans le contexte de la LRMP et de la LAIPVP, confirment ceux obtenus par d'autres provinces du pays. En général :

- les dossiers sur la protection de la vie privée exigent beaucoup plus de temps et de travail que ceux relatifs à l'accès à l'information;
- dans leur démarche, les auteurs des plaintes relatives à l'accès à l'information semblent être plus exigeants et plus instruits que par le passé.

Outre qu'il fait enquête sur les plaintes, le Bureau assume les nouvelles fonctions décrites dans l'Introduction du présent rapport. L'ombudsman peut en appeler de certaines décisions prises par un organisme public ou un administrateur devant la Cour, ou intervenir à titre de partie à un appel quand la décision soulève un important problème d'interprétation juridique ou que l'intérêt public est clairement en cause. Il dépose un rapport annuel devant l'assemblée législative et peut publier un rapport spécial sur toute question intéressant l'intérêt public, dans les limites des pouvoirs et des attributions du Bureau, y compris toute question particulière sur laquelle il a fait enquête.

Étant donné la nouvelle loi du Manitoba sur la protection de la vie privée et la dynamique sans précédent de l'information allant de pair avec les technologies actuelles de l'électronique et des

communications qui évoluent rapidement, le Bureau a présenté à l'Assemblée législative un *rapport spécial* intitulé *Arrêt sur image*. Le rapport avait pour objet de situer la protection de la vie privée dans son contexte actuel et de donner une idée de certaines des nombreuses questions et difficultés que ce contexte suscite sur les plans provincial, national et international. Au cours de l'année, les communiqués publiés ont porté sur des questions concernant la protection et la sécurité des renseignements médicaux personnels et des documents. Des exposés sur le rôle et les fonctions de l'ombudsman ont été faits devant les professionnels et les administrateurs des soins de santé, les gestionnaires des renseignements médicaux et d'autres intervenants du secteur privé, ainsi que devant les ministères et organismes du gouvernement provincial et des classes dans les écoles et les universités. Le Bureau a conçu son site Web qui comprend diverses rubriques : foire aux questions posées sur la LRMP et la LAIPVP; résumés explicatifs des lois; Quoi de neuf?; rapports et publications; et récentes décisions rendues par la Cour du Manitoba au sujet d'appels interjetés contre des conclusions que l'ombudsman avaient formulées aux termes de la loi. [Le site Web de l'ombudsman a été inauguré en août 2000, à www.ombudsman.mb.ca.]

♦ DOSSIERS SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Un nombre de plus en plus grand des plaintes reçues par le Bureau portent sur la protection de la vie privée; en général, ce sont les plus difficiles et les plus longues à étudier, car elles revêtent un caractère très intime et d'habitude complexe, tout en étant empreintes d'individualité.

Dans l'ensemble, environ 25 p. 100 des plaintes reçues dans l'année concernaient la protection de la vie privée. Sept d'entre elles ont été refusées, ou le Bureau a en abandonné l'examen car elles ne relevaient pas de sa compétence. Vu ce nombre assez élevé de plaintes présentées même si elles ne relevaient pas de la loi, l'ombudsman estime qu'il faut davantage renseigner le public, le sensibiliser et lui faire mieux comprendre la LRMP et la LAIPVP. Outre les sept plaintes qui ont été refusées ou dont l'étude a été abandonnée, le Bureau en a réglé huit au cours de l'année. En tout, 40 plaintes portaient sur la protection de la vie privée. L'étude de 25 autres a été reportée à l'année suivante. Vu la complexité de tous ces dossiers, il a fallu consacrer beaucoup de temps à l'examen approfondi des questions soulevées.

D'autres facteurs ont contribué à retarder la clôture de certains dossiers afférents à la protection de la vie privée en particulier. Depuis la promulgation de la Loi sur l'accès à l'information en 1988, le personnel des organismes du gouvernement provincial a accumulé une somme considérable d'expérience quant aux principes et aux pratiques concernant l'accès à l'information. Nonobstant la sensibilité humaine nécessaire pour traiter avec soin les renseignements personnels d'autrui, les normes et les exigences inhérentes à la gestion des renseignements personnels - de la collecte jusqu'à la destruction - aux termes des lois contemporaines sur la protection de ces renseignements, dans un contexte technologique moderne, sont loin d'être aussi bien connues. En outre, bien que les ministères et organismes provinciaux traitent avec le Bureau de l'ombudsman depuis près de 30 ans, les professionnels de la santé et la majorité des organismes du secteur privé visés par la LRMP ne sont pas habitués à se faire surveiller par un bureau indépendant. Par conséquent, en 1999, le Bureau s'est beaucoup efforcé (souvent dans le cadre d'une enquête) d'informer les organismes publics et les dépositaires des renseignements médicaux au sujet de ses rôles et fonctions et au sujet de la loi.

En 1999, la question du consentement de la personne, en tant qu'élément intégrant des pratiques de gestion des renseignements personnels, s'est manifestée comme étant une préoccupation pressante et, semble-t-il, systémique observée à maintes reprises par les

organismes publics et les dépositaires des renseignements médicaux. Les plaintes portées à notre attention évoquaient les principes fondamentaux propres à la vie privée : indiquer la raison de la collecte, de l'utilisation et de la communication des renseignements personnels et en assurer la sécurité. Les membres du public nous ont exprimé leur profonde inquiétude de diverses manières, et cela a mis en lumière le fait que ces questions se rapportent aux qualités fondamentales que sont la dignité humaine et le respect de la personne.

Ni la LAIPVP ni la LRMP ne précisent les caractéristiques du consentement significatif nécessaire pour obtenir et gérer les renseignements personnels. Le Bureau a constaté que de nombreux organismes et dépositaires publics souhaitaient avoir des conseils sur le traitement quotidien des renseignements personnels, en sus des prescriptions de la loi, conseils dont ils avaient besoin pour respecter l'esprit et l'intention de celle-ci, notamment en ce qui avait trait au consentement de la personne. Par conséquent, le Bureau a entrepris de définir ce qu'il appelle maintenant les « Éléments du consentement », relativement à l'obtention des renseignements personnels généraux et médicaux, d'après son interprétation de la LAIPVP, de la LRMP et des pratiques équitables en matière de gestion de l'information. Le Bureau a achevé cette tâche au début de 2000 et a communiqué les Éléments aux dépositaires et aux organismes publics pour qu'ils les examinent; le document traduisait sa compréhension de ce qu'est le consentement éclairé et constituait un guide à suivre pour émettre un formulaire de consentement ou y répondre.

Le Bureau s'est aussi préparé à la promulgation complète de la LAIPVP prévue pour l'an 2000; dès lors, y seront assujettis plus de 350 autres organismes publics tels que les municipalités, les universités et les divisions scolaires, ainsi que les autorités du domaine de la santé telles que les hôpitaux et les foyers de soins personnels. Parmi les dossiers particuliers que le Bureau a surveillés au chapitre de la protection de la vie privée en 1999 figuraient les suivants : le cybercommerce et la protection de la vie privée; la recherche médicale au Manitoba; la collecte proposée de renseignements personnels par des organismes fédéraux et le partage proposé des renseignements personnels généraux et médicaux par des organismes publics au Manitoba; l'accès aux registres publics; diverses demandes de communication massive de renseignements personnels; des propositions sur l'utilisation ou la divulgation de renseignements personnels pour le couplage des banques de données ou l'appariement de ces renseignements. En outre, le Bureau a commencé à s'informer au sujet de la loi fédérale désormais appelée *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* et au sujet de l'Inforoute santé Canada, dont l'objet semble être de relier entre eux les réseaux canadiens de renseignements sur la santé de manière à optimiser le régime public des soins de santé.

♦ Dossiers sur l'accès à l'information

Si le Bureau a grandement mis l'accent sur la protection de la vie privée et l'éducation en 1999, la majorité des plaintes qu'il a reçues se rapportaient tout de même à l'accès à l'information. Des 119 nouveaux dossiers ouverts à cet égard, 38 ont été refusés ou abandonnés, quand il a été établi qu'ils ne relevaient pas du Bureau, qu'ils étaient prématurés ou qu'ils ne justifiaient aucune enquête plus poussée. Plus loin dans le *Rapport annuel* de 1999, diverses plaintes individuelles font l'objet d'un compte rendu plus détaillé, mais le Bureau n'a relevé aucun thème prédominant dans leur nature ou leurs motifs. Quoi qu'il en soit, il a constaté qu'en 1999, les organismes du gouvernement provincial avaient acquiescé totalement ou en partie à 55 p. 100 des demandes d'accès présentées, ce qui est une baisse par rapport aux pourcentages enregistrés au cours des cinq années précédentes, soit 74 p. 100 ou plus. Il est sans doute trop tôt pour voir là une tendance, mais c'est un phénomène qu'il y a lieu de surveiller. Le Bureau a aussi

constaté que, dans environ 90 p. 100 des cas, les ministères et les organismes du gouvernement ont répondu aux demandes dans les 30 jours prescrits par la loi. Comme le précisait un examen indépendant fait en 1998 sur la performance des gouvernements dans le contexte des lois sur l'accès à l'information, c'est là une norme atteinte par très peu d'autres instances au Canada.

Dans les organismes publics, des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée aident les requérants à obtenir l'accès aux renseignements visés par la LAIPVP. Ils sont nommés en vertu de la Loi pour recevoir les demandes et voir à l'administration courante de cette dernière. Certaines responsabilités administratives générales appartiennent à Culture, Patrimoine et Tourisme Manitoba, qui diffuse l'information sur le fonctionnement de la LAIPVP par l'intermédiaire du Bureau des documents du gouvernement des Archives provinciales du Manitoba. Ce bureau a produit un vaste guide sur les documents du gouvernement et de ses organismes; l'ouvrage s'intitule Répertoire sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Il tient aussi à jour un manuel détaillé sur les procédures de base et l'interprétation de la LAIPVP, à l'intention des organismes publics du gouvernement provincial : le Manitoba Freedom of Information and Protection of Privacy Resource Manual. Ces documents et d'autres ressources sont ou seront accessibles sur le site Web intitulé Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée du Manitoba [www.gov.mb.ca/chc/fippa/francais/index.html]. En outre, le Ministère offre des sessions de formation au personnel qui est le plus directement chargé d'appliquer la LAIPVP dans les organismes publics.

Le Bureau du greffier de la Ville de Winnipeg, en particulier, aide aussi à faire comprendre la loi sur l'accès à l'information; c'est le seul organisme public qui se soit ajouté, en 1999, à ceux qui relèvent de la LAIPVP (tous les autres tombent sous le coup de la LRMP). Le Centre de contrôle des archives et des documents (Bureau du greffier de la Ville) a distribué un manuel et met à jour son guide sur les documents de Winnipeg.

La LRMP vise l'accès aux renseignements médicaux personnels par les particuliers. Les établissements de soins de santé et les organismes fournissant des services de santé désignent des agents qui sont chargés, entre autres, de traiter les demandes émanant de personnes souhaitant examiner et photocopier ou corriger des renseignements médicaux les concernant directement et étant visés par la *Loi*, et faciliter l'observation de cette dernière. Aux fins de la mise en œuvre de la LRMP, Santé Manitoba a publié des brochures sous le titre générique *Sommaires à l'intention* ... des professionnels de la santé, des chercheurs du domaine de la santé, des organismes de services de santé, des gestionnaires de l'information, des organismes publics et des établissements de soins de santé. De plus, Santé Manitoba offre une aide non juridique au sujet du fonctionnement de la LRMP, par l'intermédiaire de son service législatif; le Ministère a tenu, au sujet de cette loi, une vaste gamme de sessions de formation dans les régions à l'intention des professions. Le Bureau de l'ombudsman a participé à certaines de ces sessions.

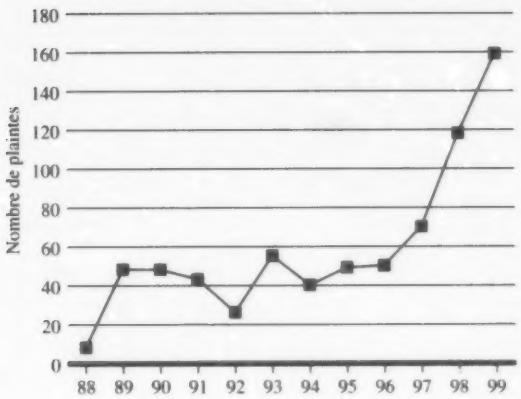
Les activités relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée sont normalement couronnées de succès au Manitoba, et cela est attribuable en grande partie à l'engagement dont font preuve les coordonnateurs et les agents - Accès à l'information et protection de la vie privée dans leur travail quotidien sur la « ligne de front » et au soutien que leur fournissent les organismes publics et les dépositaires chargés d'administrer la LAIPVP et la LRMP.

ENQUÊTES SUR LES PLAINTES

La LAIPVP impose au Bureau un délai de 90 jours pour exécuter une enquête sur une plainte. La LRMP fixe des délais de 90 et de 45 jours pour traiter une plainte concernant la protection de la vie privée et l'accès à l'information,

respectivement. Le Bureau peut demander un prolongement de ces échéances jusqu'à une date déterminée.

Plaintes par années



À partir de 1996-1997, les statistiques sur les plaintes présentées au Bureau montrent le début d'une tendance à la hausse du nombre des plaintes (voir le graphique). À la fin de 1999, ce nombre avait triplé par rapport à celui de 1996. Bien qu'une quantité record de dossiers (151) aient été réglés en 1999, le nombre de ceux reportés à l'année suivante égalait plus de deux fois celui (25) des cas en cours de traitement au début de l'année. Par ailleurs, 51 p. 100 des dossiers ont été réglés dans les délais prescrits. Le Bureau avait demandé un prolongement à l'égard de 53 p. 100 de tous les dossiers encore ouverts à la fin de 1999. Dans ces cas, il avait dépassé d'environ trois mois la norme moyenne réglementaire.

EXAMEN DE LA CONFORMITÉ

En partie en raison du très grand nombre d'organismes publics et de dépositaires de renseignements médicaux assujettis aux deux lois, le Bureau se sent obligé d'élaborer et d'appliquer des processus qui peuvent être appliqués convenablement à grande échelle et d'une façon fiable, et d'en contrôler l'observation. Au début de 1999, la préparation d'ébauches d'instruments d'auto-évaluation et d'enquête allait bon train; mentionnons en particulier les *procédés d'évaluation de l'incidence des méthodes de protection de la vie privée et d'accès à l'information* pour les organismes publics et les dépositaires. À mesure que l'année a avancé, des restrictions importantes ont restreint l'élaboration de ces outils systémiques, car il fallait affecter plus de ressources à l'examen de plaintes toujours plus nombreuses et complexes concernant la protection de la vie privée et l'accès à l'information.

Dans son *Rapport annuel* de 1998, l'ombudsman mettait en lumière diverses préoccupations qui concernaient la protection de la vie privée et sur lesquelles il faut se pencher, notamment dans le contexte actuel des technologies de l'information et des communications qui évoluent rapidement. D'autres se sont ajoutées depuis la parution de ce rapport, en partie par suite du travail que le Bureau a fait avec les organismes publics et les dépositaires quant à la façon dont ils traitent les renseignements personnels. Parmi les grands dossiers figurent les suivants :

- ***Préoccupations sérieuses au sujet des méthodes appliquées au chapitre des renseignements personnels par divers organismes publics et dépositaires des renseignements médicaux personnels :*** En faisant enquête sur les plaintes et sur d'autres sujets, le Bureau a constaté qu'un nombre considérable d'organismes et de dépositaires ne fonctionnent sans doute pas conformément aux prescriptions de la loi.
- ***Intensification de l'activité fédérale-provinciale axée sur la création d'une infostructure électronique nationale de la santé :*** Dans cette initiative complexe, il faut trouver un juste milieu entre les exigences d'une telle infrastructure et la protection des renseignements médicaux personnels, tout en prenant en compte la loi avant-gardiste adoptée par le Manitoba dans ce domaine.
- ***Méthodes de partage des données et de l'information entre les organismes publics et avec des organismes de l'extérieur, tant dans la province qu'en dehors :*** Les préoccupations du Bureau de l'ombudsman

du Manitoba s'apparentent à celles de tous les autres commissaires à la protection de la vie privée et ombudsmans du Canada. Il y a lieu de s'inquiéter tout particulièrement des pratiques d'organismes publics qui, en matière de renseignements personnels, couplent des données ou les communiquent en nombre. L'élaboration de la *Loi* canadienne *sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* a mis en lumière la nécessité d'examiner les pratiques de partage des données. Il se pourrait que les provinces doivent décider si elles contesteront la loi fédérale ou si elles harmoniseront leur propre loi avec cette dernière dans les trois ans qui en suivront l'adoption, en laissant la loi fédérale s'appliquer chez elles quant à la collecte, à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels dans le cours des activités commerciales du secteur réglementé par la province.

- ***Informer non seulement le public, mais aussi les organismes publics et les dépositaires des renseignements médicaux personnels, sur les droits et les obligations prévus par la LAIPVP et la LRMP :*** En appliquant les deux lois au cours des dernières années, le Bureau a constaté que le public a besoin d'être mieux informé et que de nombreux dépositaires et certains organismes publics ne savent pas grand-chose sur les lois en question, quant aux obligations relatives à l'accès et à la protection de la vie privée. En continuant d'éduquer les dépositaires et les organismes publics, le Bureau devrait accroître l'observation des lois et réduire le nombre de plaintes dans l'ensemble du système.

Ce sont là des questions auxquelles il faut s'attaquer sans tarder. Afin d'éviter d'emblée la violation du droit à la vie privée, il importe d'aborder bon nombre d'entre elles d'une manière proactive axée sur la prévention. Le principe est simple : si des renseignements personnels ne sont pas protégés, c'est la vie privée de l'intéressé qui en souffre. Malgré les réalisations importantes de la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, créée au Bureau en 1998, le volume des plaintes empêche grandement le Bureau de remplir d'importantes fonctions afférentes à la conformité, à savoir faire enquête, vérifier et surveiller l'activité des organismes publics et les dépositaires, et informer le public en ce qui concerne la Loi sur les renseignements médicaux personnels et la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.*

Le Bureau doit être plus en mesure de collaborer avec les entités visées par les deux lois, afin de les aider à s'y conformer pour protéger les renseignements personnels, prévenir la violation du droit à la vie privée, empêcher les organismes publics et les dépositaires de renseignements médicaux de se retrouver dans l'embarras et faire en sorte que le public ne perde pas confiance en eux, et réduire le nombre des procès éventuels.

COMMUNIQUÉS ET RAPPORTS SPÉCIAUX DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN CONCERNANT LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE ET LA LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS*

Les documents cidessous, rendus publics par le Bureau de l'ombudsman en vertu de la L*oi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels,* portent sur certains dossiers traités par notre bureau en 1999. Ces communiqués de presse sont assortis de documents d'information. Ces publications sont disponibles en anglais et en français au Bureau de l'ombudsman.

29 juin 2000 Communiqué
Cinq chiropraticiens de Winnipeg suivent les recommandations de l'ombudsman

En avril 1999, le Bureau de l'ombudsman a entrepris de sa propre initiative une enquête en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* à la suite de déclarations des médias voulant que certains chiropraticiens de Winnipeg aient utilisé des renseignements personnels de patients afin de leur envoyer une lettre demandant le soutien d'un candidat aux élections.

L'ombudsman a constaté que cinq chiropraticiens ont utilisé et divulgué des renseignements médicaux personnels par courrier et par téléphone à des fins de sollicitation qui n'étaient pas directement liées au but pour lequel ces renseignements avaient été recueillis, et ce, sans le consentement des patients ou sans que cela soit autorisé en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels.* De plus, l'ombudsman a découvert que les cinq chiropraticiens avaient formellement contrevenu aux dispositions de cette Loi concernant les mesures de sécurité.

Quatre recommandations ont été faites aux chiropraticiens visés.

22 février 2000 Communiqué
La Division des permis et immatriculations du Manitoba suit les recommandations du Bureau de l'ombudsman

Le Bureau de l'ombudsman a entrepris une enquête en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* en mars 1999. Le Bureau a reçu des informations voulant qu'une grande quantité de renseignements personnels aient disparu lorsqu'une cartouche informatique, une base de données pour consultation détenue par la Division des permis et immatriculations (qui relève du ministère de la Voirie et des Services gouvernementaux du Manitoba), a été transférée à Élections Canada.

L'enquête menée par le Bureau de l'ombudsman n'a pas permis de déterminer si les données ont été perdues accidentellement ou ont été volées délibérément, mais l'ombudsman a conclu qu'Élections Canada était entièrement responsable de la disparition de la cartouche informatique. Il a également constaté que les renseignements personnels recueillis et communiqués par la Division des permis et immatriculations n'étaient pas protégés de la façon requise par la législation.

L'ombudsman a fait dix recommandations au ministère de la Voirie et des Services gouvernementaux du Manitoba.

8 décembre 1999 Rapport spécial
Arrêt sur image (septembre 1999)

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, l'ombudsman provincial peut, dans l'intérêt public, publier un rapport spécial ayant trait à une question relevant de ses attributions. Ce rapport spécial avait pour but de contribuer à une sensibilisation générale et d'encourager les discussions publiques au sujet des nombreuses questions émergentes, complexes et changeantes relatives à la protection de la vie privée auxquelles le public, le gouvernement et le Bureau de l'ombudsman du Manitoba sont maintenant confrontés.

16 juillet 1999 Communiqué
Ressources naturelles Manitoba se conforme auxrecommandations du Bureau de l'ombudsman

Une enquête a été entreprise en mars 1999 par le Bureau de l'ombudsman après qu'un particulier ayant fait une demande de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ait été informé par Ressources naturelles Manitoba que les bandes sonores enregistrées lors des assemblées publiques tenues par la Commission manitobaine de l'eau ont été détruites.

L'enquête a permis de confirmer que les bandes ont effectivement été détruites. D'après l'ombudsman du Manitoba, la destruction non autorisée de ces enregistrements constitue une infraction à la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*, qui établit la marche à suivre pour autoriser la conservation et la destruction de documents appartenant aux organismes et aux ministères gouvernementaux.

L'ombudsman a fait trois recommandations au ministère des Ressources naturelles du Manitoba.

21 avril 1999 Communiqué
La Manitoba X-Ray Clinic entreprend une vérification de sécurité d'après les recommandations du Bureau de l'ombudsman

L'ombudsman du Manitoba a entrepris de sa propre initiative une enquête en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* en mars 1999, après que les médias aient signalé que des dossiers médicaux de patients ont été exposés à la vue dans une benne à ordures derrière l'un des locaux de la Manitoba X-Ray Clinic.

L'enquête a permis de confirmer que les dossiers avaient été laissés dans une benne à ordures par la clinique, qui voulait s'en débarrasser.

L'ombudsman a fait six recommandations à la Manitoba X-Ray Clinic.

ENQUÊTES SPÉCIALES OUVERTES EN 1999

En 1999, notre bureau a ouvert 26 « enquêtes spéciales » en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* afin d'examiner les problèmes en matière d'accès à l'information et de confidentialité. La compétence relative à ces enquêtes découle des attributions générales de l'ombudsman énoncées dans la partie 4 des lois. Ces enquêtes spéciales se sont ajoutées aux 159 plaintes reçues de particuliers ou ont été amorcées par l'ombudsman en vertu de la partie 5 des lois et sont mentionnées dans la section « *Renseignements statistiques* » du présent rapport annuel.

Dans certains cas, ces enquêtes spéciales portaient sur des problèmes détectés au cours d'enquêtes menées concernant des plaintes aux termes de la partie 5. Parfois, les problèmes nous ont été signalés par des groupes locaux et nationaux en rapport avec les droits à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée des Manitobains, problèmes qui n'auraient pu être portés à notre attention dans le cadre de plaintes en vertu de la législation. Dans ces enquêtes spéciales, on peut inclure le suivi des recommandations faites par notre bureau, des documents d'information préparés par notre bureau ou des « *commentaires* » que nous fournissons aux parties intéressées.

Le fait de commenter certains dossiers permet au Bureau de l'ombudsman de fournir son aide sans compromettre le déroulement d'enquêtes futures. Les commentaires peuvent être plus ou moins officiels, très ciblés et brefs, ou peuvent comporter un suivi à long terme.

Voici des exemples d'enquêtes spéciales ouvertes en 1999.

S1999-012 Suivi
Recommandations à Ressources naturelles Manitoba concernant la destruction de documents par la Commission manitobaine de l'eau

S1999-015 Commentaires
Utilisation de numéros d'assurance sociale comme identificateur d'employés à la Ville de Winnipeg

S1999-017 Commentaires
Étude sur la sécurité financière par Statistique Canada

S1999-025 Commentaires
Projet de renouvellement du Centre d'information de la police canadienne (CIPC)

DÉCISION RÉCENTE DU TRIBUNAL

Jusqu'a date, la Cour du Banc de la Reine du Manitoba a rendu deux jugements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée:* Jaslowski c. le Ministre de la Justice (le 20 août 1999) et Kattenburg c. le Ministre de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme (le 19 novembre 1999).

Lorsqu'une plainte concernant l'accès à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* est considérée non fondée par l'ombudsman, ou qu'un organisme public ne donne pas suite à une recommandation de communication de l'ombudsman, l'auteur de la demande peut intenter des poursuites judiciaires pour obtenir la communication de l'information. L'ombudsman peut aussi interjeter appel du refus de communication à la place du demandeur si l'ombudsman est d'avis que cette décision soulève un enjeu important relatif à l'interprétation de lois, ou lorsque l'appel sert nettement l'intérêt public (dans ce cas, il doit avoir le consentement de l'auteur de la plainte). L'ombudsman peut aussi intervenir en tant que partie à un appel.

On trouvera cidessous une traduction libre du sommaire du jugement dans la cause Kattenburg. Dans ce cas particulier, traité par notre bureau en 1998, la plainte du demandeur concernant le refus de communication de renseignements a été jugée non fondée. Nous avons vérifié si l'on pouvait raisonnablement prélever des renseignements dans le document en question, mais à la suite de cet examen, nous considérions que le prélèvement n'était pas possible dans les limites du raisonnable. Le demandeur en a appelé de cette décision devant le tribunal.

Le texte intégral du jugement et le document en question ayant fait l'objet de prélèvements sont accessibles sur notre site Web à l'adresse www.ombudsman.mb.ca.

Kattenburg c. Le Ministre de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme
(Cause no CI 98-01-08704)

Le plaignant s'est vu refuser par l'organisme public la communication du protocole d'entente (PE) conclu entre le gouvernement provincial du Manitoba et Maple Leaf Meats Inc. concernant la création d'une usine de transformation du porc dans la ville de Brandon.

Dans cette cause, le tribunal a pris en considération les alinéas 18(1)(b) et (c)(ii) et 28(1)(c)(ii) et (iii) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, sur lesquels l'organisme public s'est fondé pour refuser l'accès au document; ces passages sont discutés cidessous.

Dans son jugement, la juge Steel a indiqué que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* tente d'établir un équilibre entre des objectifs opposés d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

> *Le requérant a prétendu généralement que la communication du document aurait servi le processus démocratique. Je ne conteste pas que dans la plupart des cas, c'est tout à fait vrai. Cependant, l'orientation générale de cette* ***Loi*** *consiste à faire de la divulgation la règle plutôt que l'exception, et à placer le fardeau de la preuve sur les personnes qui souhaitent empêcher la communication de renseignements.*
>
> *Cependant, il ne suffit pas de prétendre que l'intérêt public requiert toujours la divulgation de l'information.*
>
> *Inévitablement, dans une société libre et démocratique, il y a des situations où viennent s'opposer des objectifs aussi valables l'un que l'autre. Ainsi, le droit de chaque personne à la protection de sa vie privée doit être pondéré par le droit du public à l'information. De plus, il y aura toujours des situations où un*

organisme public jugera nécessaire de refuser de communiquer un document lorsqu'il pense que cette divulgation nuirait à sa compétitivité ou à des négociations menées par un tiers ou par l'organisme public aux fins de contrats ou à d'autres fins. La ***Loi*** *tente d'établir un équilibre entre ces objectifs opposés.*

Au début du jugement, le tribunal souligne certains principes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.*

La ***Loi*** *prône le principe général selon lequel les renseignements détenus par le gouvernement devraient être accessibles au public, sauf dans des situations où d'autres considérations nécessitent en toute légitimité le refus de l'accès à cette information. La communication de l'information est la règle et non l'exception... Ainsi, lorsqu'on en fait la demande, on a le droit d'avoir accès à tout document qui est en la possession ou sous la garde d'un organisme public, sous réserve des exceptions énoncées dans la* ***Loi.***

... le motif [du requérant] est inapplicable. Il n'est pas nécessaire de justifier une demande d'information. D'entrée de jeu, un citoyen a le droit d'avoir accès à l'information de son gouvernement, à moins qu'il n'y ait des raisons suffisamment sérieuses pour empêcher la communication des renseignements. Ces raisons sont énoncées dans la législation et constituent des exceptions au principe général de la communication de l'information. Dans certains cas d'exception, le refus de divulguer des renseignements est obligatoire, tandis que dans d'autres, cette décision est discrétionnaire.

Le tribunal a pris en considération l'application de l'alinéa 18(1)(b), qui porte sur une exception obligatoire, utilisé par l'organisme public dans ce dossier. Cet alinéa se lit comme suit :

Intérêts commerciaux de tiers
18(1) *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements qui révéleraient :*

[...] b. des renseignements d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, lesquels renseignements ont été fournis à l'organisme public par un tiers, explicitement ou implicitement, à titre confidentiel et sont traités à ce titre de façon constante par le tiers;

La Cour note qu'il n'y avait pas de désaccord du fait que les renseignements ont été fournis à l'organisme public par un tiers, la Maple Leaf Meats. Le tribunal a constaté que les renseignements en question étaient de nature financière et commerciale, conformément aux définitions de ces termes dans le dictionnaire.

La question suivante visait à savoir si les renseignements avaient été « fournis.... explicitement ou implicitement, à titre confidentiel ». Le tribunal a examiné les critères de détermination pour ce point et a conclu que le passage devrait être interprété de façon subjective. Selon le tribunal, la question serait la suivante : « Estce que le tiers a fourni les renseignements au gouvernement en pensant qu'ils seraient traités à titre confidentiel? »

La Cour a déclaré, à partir des faits soumis, que les renseignements en question dans cette cause ont été fournis au gouvernement par la Maple Leaf Meats dans l'attente raisonnable qu'ils ne seraient pas divulgués. Les faits soulignés montrent que le protocole d'entente contenait plusieurs indications confirmant que la Maple Leaf Meats considérait ces renseignements comme étant confidentiels: le dossier portait la mention « confidentiel » et le protocole d'entente renfermait une clause par laquelle les parties convenaient de ne pas divulguer les modalités du dossier sans le consentement préalable de l'autre partie.

Le requérant a soutenu que les renseignements n'ont pas été traités « à titre confidentiel ... de façon constante par le tiers » puisque la Maple Leaf Meats a divulgué les renseignements contenus dans le protocole d'entente et a laissé le gouvernement traiter le protocole d'entente comme étant non confidentiel. Parmi ces

renseignements se trouvait la position au sujet de laquelle la presse avait cité des commentaires faits par le gouvernement, à l'instar de la Maple Leaf Meats, concernant la lettre d'entente lors d'une assemblée publique. Le tribunal a déclaré que :

> *C'est le traitement des renseignements par la tierce partie qui doit être confidentiel. Les commentaires cités par les médias sont généraux et ne révèlent pas précisément les paramètres de l'entente ni les responsabilités ou contributions de la Maple Leaf...*
>
> *Même si une partie de l'information avait été divulguée, cela ne signifie pas automatiquement que tout le contenu du protocole d'entente perd le caractère de confidentialité. C'est une question de degré... Je considère que le degré de divulgation est limité et n'enlève pas le sceau de la confidentialité de l'ensemble du document. La communication de renseignements généraux ou d'informations requises en vue d'obtenir les permis et licences nécessaires n'atteint pas un point tel qu'elle enfreint les règles de confidentialité en ce qui a trait à des renseignements précis.*
>
> *Cependant, le fait que certains des renseignements sont accessibles au public et renferment des détails précis doit être pris en compte au moment de la décision concernant le prélèvement de renseignements plus tard dans ce jugement.*

Le tribunal a également pris en considération les alinéas 18(1)(c)(ii) et 28(1)(c)(ii) et (iii) de la Loi, qui renferment les dispositions cidessous.

> ***Intérêts commerciaux de tiers***
> ***18(1)*** *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements qui révéleraient :*
>
> *(c) des renseignements d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, dont la divulgation risquerait vraisemblablement :*
>
> *(ii) d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins,*
>
> ***Intérêts économiques et autres d'organismes publics***
> ***28(1)*** *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'intérêt économique ou financier d'un organisme public ou du gouvernement du Manitoba ou à sa position de négociateur, y compris les renseignements suivants :*
>
> *(c) les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de causer [...] à un organisme public ou au gouvernement du Manitoba, de nuire à sa compétitivité ou d'entraver des négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins;*

La juge a défini le point litigieux en regard de ces dispositions comme étant le degré de preuve requis pour convaincre le tribunal que cette communication « risquerait vraisemblablement » de porter préjudice. Après examen de la Loi et des éléments de preuve soumis dans cette cause, le tribunal a déclaré :

> *Le risque de préjudice se rapporte à une éventualité et ne peut donc faire l'objet d'une preuve directe. Les tribunaux sont habitués à déterminer la mesure dans laquelle une éventualité risque de se produire. Traditionnellement, ils doivent conclure, selon la norme de la prépondérance des probabilités, que la survenance d'un préjudice ou d'un effet nuisible possède un caractère probable plutôt que simplement possible. À cet égard, l'adjectif « possible » s'entend de ce qui est « fondé sur de simples conjectures » ou « fantaisiste ». La communication de positions prises dans le cadre de négociations donnera toujours lieu à une certaine possibilité d'effets négatifs, mais dans la disposition en cause, les légistes ont employé l'adverbe « vraisemblablement »,*

lequel fait entrer en jeu les éléments objectifs et qualitatifs.

Le tribunal poursuit en faisant remarquer, apparemment en regard de l'alinéa 18(1)(c)(ii), que fondamentalement, la seule preuve présentée par l'organisme public était que la concurrence entre un grand nombre de localités pour l'obtention de l'usine a été relativement vive. Le tribunal note également que malgré les motifs invoqués, en regard de l'article 28, afin d'expliquer pourquoi la communication de ce type d'information pourrait porter préjudice aux intérêts du gouvernement de façon générale, aucune raison n'a été soumise pour appuyer l'allégation voulant que la communication du protocole d'entente en particulier nuirait à ses intérêts. Considérant les preuves fournies, le tribunal a déclaré :

.. la simple assertion voulant que la communication de renseignements puisse nuire aux négociations en cours ou aux négociations éventuelles avec des tiers ne satisfait pas à la norme élevée propre au critère établi par la jurisprudence.

Le tribunal a conclu que le gouvernement du Manitoba n'avait pas réussi à satisfaire le fardeau de la preuve sur la prépondérance des probabilités autorisant l'octroi d'une exemption en vertu des alinéas 18(1)(c)(ii) ou 28(1)(c)(ii) et (iii).

Le tribunal considère que l'alinéa 18(1)(b) s'applique aux parties du protocole d'entente contenant des renseignements qui n'étaient pas accessibles au public. Le tribunal a constaté que l'importance des détails qui ont été communiqués publiquement et qui étaient aussi contenus dans le protocole d'entente était minimale; cependant, compte tenu du paragraphe 18(3), qui précise que l'exemption ne s'applique pas aux renseignements qui sont disponibles au public, le tribunal a fourni cette information dans une copie du protocole d'entente ayant fait l'objet d'un prélèvement de renseignements. Cette copie a été jointe au jugement et forme l'annexe A, qui est reproduite dans les pages suivantes.

CONFIDENTIAL

MAPLE LEAF MEATS INC.
30 St. Clair Avenue West
Toronto, Ontario M4V 3A2

Private and Confidential

December 3, 1997

Hon. James Downey
Deputy Premier & Minister of Industry, Trade and Tourism,
Government of Manitoba,
Legislative Building,
Winnipeg, Manitoba R3C 0V8

Dear Mr. Minister:

[redacted]

1. MAPLE LEAF MEATS' OBLIGATIONS

a) New Plant
Maple Leaf Meats will construct a new world class hog slaughter facility in Brandon, Manitoba. The approximate specifications of the new Plant are:

i)	Construction capital	[redacted] million
ii)	Plant Area	475,000 square feet
iii)	Plant capacity/Line speed	Over 1,200 hogs per hour
iv)	Processes	Hog Kill & Cut

Dept. of Industry, Trade & Tourism
DEC 9 1997
4137
Deputy Minister's Office

[redacted]

d) **Expected Employment Levels**

The expectation is for employment levels at the Plant to be 1150 [redacted] and to grow to 2250 [redacted]

[redacted]

[redacted]

iii) **Secondary Waste Treatment**
The Province and/or the City shall be responsible for the cost of construction and start-up of a secondary waste water treatment facility on the Maple Leaf Meats si[redacted]

[redacted] Following its start-up, Maple Leaf Meats shall be responsible for the cost of operating the treatment facility [redacted]

Effluent volume	5,200 m³/day
Biological oxygen demand (BOD)	1,900 mg/L
[redacted]	
Total Kjeldahl nitrogen	197 mg/L
Oil and Grease	188 mg/L

The resulting treated water shall be of a standard allowing for discharge into the Assiniboine River [redacted]

[redacted] the estimated cost of the treatment facility is $6,900,000 [redacted]

iv) **Potable Water Supply**
The Province and/or City will be responsible for the cost of supplying to the Plant building sufficient potable wate[redacted]

[redacted]

[redacted]

c) **Education and Training**

The Province will provide funding of up to $3.0 million to Maple Leaf Meats as a contribution toward the cost of educating and training employees generally [redacted]

[redacted]

Confidentiality

This letter, its terms and agreements specified under section 4 above shall remain confidential and shall not be disclosed by either party without the prior written consent of the other party.

Yours very truly,

Maple Leaf Meats Inc.

12/3/97

By: _____
Michael H. McCain, President

The terms herein are acknowledged and accepted by, for and on behalf of the Government of Manitoba

At Brandon, Manitoba on this 3rd day of December, 1997

J.E. Downey

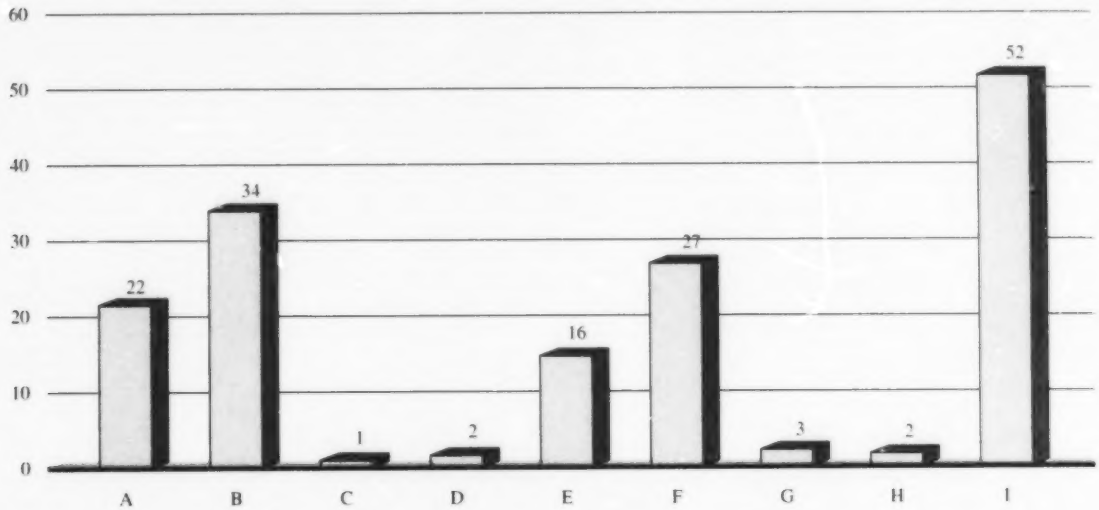
Authorized Official

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

PLAINTES ET DÉCISIONS RENDUES EN 1999

En 1999, notre bureau a reçu 159 plaintes concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. De ce nombre, 107 ont été réglées et 52 ont été reportées à l'an 2000. Nous avons également réglé deux plaintes reportées de 1997 et 42 plaintes reportées de 1998. Au total, 151 plaintes ont été réglées en 1999.

La disposition des 159 plaintes relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée qui ont été reçues en 1999 est illustrée dans le tableau ci-dessous. Les catégories de décisions rendues, indiquées par les lettres A à I sur le diagramme en bâtons et utilisées tout au long du présent rapport annuel, sont également expliquées cidessous.



A = Plainte fondée ou fondée en partie
Plainte fondée ou fondée en partie et, dans le cas des plaintes relatives à l'accès à l'information, accès à l'information accordé après des démarches informelles.

B = Plainte non fondé
Plainte sans aucun fondement.

C = Recommandation
Plainte fondée ou fondée en partie ayant fait l'objet d'une recommandation après que les démarches informelles n'eurent rien donné.

D = Plainte abandonnée par l'ombudsman
Arrêt de l'enquête avant que la plainte n'ait été réglée.

E = Plainte abandonnée par le client
Arrêt de l'enquête avant que la plainte n'ait été réglée.

F = Plainte refusée
Après enquête, plainte refusée par l'ombudsman, habituellement parce qu'elle ne relève pas de ses compétences ou parce qu'elle est prématurée.

G = Aide accordée
Traitement d'une plainte en vertu de la Loi sur l'ombudsman, pour laquelle une aide a été fournie.

H = Information fournie
Traitement d'une plainte en vertu de la Loi sur l'ombudsman, pour laquelle de l'information (autre que des dossiers demandés) a été fournie.

I = Plainte à l'étude
Plainte encore à l'étude au 1er janvier 2000.

PLAINTES REÇUES EN 1999 PAR CATÉGORIE ET DÉCISIONS RENDUES EN VERTU DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE*

Ministère ou catégorie	Total	Refus	Abandon (Client)	Abandon (Omb.)	Non fondée	Fondée ou fondée en partie	Recomm.	À l'étude
Organisme public								
Agriculture	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Commission de la fonction publique	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Consommation et Corporations	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Éducation et Formation professionnelle	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Environnement	**2**	-	-	-	1	-	-	1
Services à la famille	**4**	-	-	-	1	-	-	3
Finances	**8**	2	-	-	3	2	-	1
Services du gouvernement	**6**	-	-	-	3	1	-	2
Santé	**3**	-	-	-	3	-	-	-
Voirie et transport	**2**	-	-	-	1	-	-	1
Justice	**7**	-	-	-	1	2	-	4
Société d'assurance publique du Manitoba	**6**	-	-	1	3	-	-	2
Ressources naturelles	**8**	1	-	-	3	1	-	3
Développement rural	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Commission des accidents du travail*	**37**	13	6	-	-	7	-	11
Organisme public local								
Ville de Winnipeg**	**28**	2	7	1	11	5	-	2
Organisme non public	**2**	2	-	-	-	-	-	-
Total	**118**	**20**	**13**	**2**	**31**	**20**	**-**	**32**

Nota :

* Les 37 plaintes reçues provenaient de deux personnes, l'une ayant déposé 29 plaintes et l'autre, 8.

** Des 28 plaintes reçues, 21 ont été déposées par deux personnes, l'une ayant soumis 12 plaintes et l'autre, 9.

PLAINTES REÇUES EN 1999 PAR CATÉGORIE ET DÉCISIONS RENDUES EN VERTU DE LA *LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS*

Dépositaire	Total	Refus	Abandon (Client)	Abandon (Omb.)	Non fondée	Fondée ou fondée en partie	Recomm.	À l'étude
Organisme public								
Fondation manitobaine de lutte contre les dépendances	1	-	-	-	-	-	-	1
Voirie et Transport	1	1	-	-	-	-	-	-
Société d'assurance publique du Manitoba	4	1	2	-	-	-	-	1
Office des soins communautaires et de longue durée de Winnipeg	1	-	-	-	1	-	-	-
Commission des accidents du travail	1	-	-	-	-	-	-	1
Organisme public local								
Ville de Winnipeg	1	-	-	-	-	-	-	1
Établissements de soins de santé								
Assiniboine Clinic	1	-	-	-	-	-	-	1
Centre médicosocial DeSalaberry	1	1	-	-	-	-	-	-
Grace General Hospital	1	1	-	-	-	-	-	-
Centre des sciences de la santé	4	-	-	-	1	-	-	3
Klinic Community Health Centre	1	-	-	-	1	-	-	-
Manitoba X-Ray Clinic	1	-	-	-	-	-	1	-
Middlechurch Home	1	-	-	-	-	-	-	1
Hôpital général SaintBoniface	1	-	1	-	-	-	-	-
Professionnels de la santé*								
Bohemier, Gerald, DC	1	-	-	-	-	-	-	1
Bohemier, Gilbert, DC	1	-	-	-	-	-	-	1
Daien, Alan, DC	1	-	-	-	-	-	-	1
Mestdagh, Brian, DC	1	-	-	-	-	-	-	1
Pops, Henry, DC	1	-	-	-	-	-	-	1
Nondépositaire	3	3	-	-	-	-	-	-
Total	**28**	**7**	**3**	**-**	**3**	**-**	**1**	**14**

Nota :

* Au moment de la publication du présent rapport annuel, les noms de ces professionnels de la santé avaient été rendus publics par notre bureau dans un communiqué.

PLAINTES TRAITÉES EN 1999 PAR LA DIVISION DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE PAR CATÉGORIE ET DÉCISIONS RENDUES EN VERTU DE LA *LOI SUR L'OMBUDSMAN*

Ministère ou catégorie	Total	Aide fournie	Refus	Abandon (Client)	Abandon (Omb.)	Info. fournie	Non fondée	Fondée ou fondée en partie	Recomm.	À l'étude
Eden Mental Health Centre	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Finances	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Centre des sciences de la santé	2	1	-	-	-	-	-	1	-	-
Voirie et Transport	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Justice	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Travail	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Assemblée législative	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Société d'assurance publique du Manitoba	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Développement rural	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Commission des accidents du travail	2	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Total	**13**	**3**	**-**	**-**	**-**	**2**	**-**	**2**	**-**	**6**

PLAINTES REPORTÉES D'ANNÉES PRÉCÉDENTES PAR CATÉGORIE ET DÉCISIONS RENDUES

Cinquantedeux plaintes déposées en 1998 et cinq déposées en 1997 concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée ont été reportées en 1999. De ces cinquantesept plaintes, treize ont été reportées en 2000 et quarantequatre ont été réglées comme suit :

Ministère ou catégorie	Total	Refus	Abandon (Client)	Abandon (Omb.)	Non fondée	Fondée ou fondée en partie	Recomm.	À l'étude
Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée								
Organisme public								
Commission de la fonction publique	2	-	-	-	-	-	-	2
Consommation et Corporations*	1	-	-	-	-	-	-	1
Services à la famille	3	-	-	-	1	2	-	-
Finances	2	-	-	-	-	-	-	2
Services du gouvernement**	1	-	-	-	-	1	-	-
Santé***	11	-	-	-	10	1	-	-
Voirie et Transport	2	-	1	-	-	1	-	-
Justice	5	-	-	-	-	1	-	4
(1997)	4	-	-	-	-	1	-	3
Société d'assurance publique du Manitoba	7	-	1	-	1	3	2	-
Ressources naturelles	7	-	-	-	2	5	-	-
Développement rural (1997)	1	-	-	-	-	-	1	-
Commission des accidents du travail	1	-	-	-	-	1	-	-
Organisme public local								
Ville de Winnipeg	6	-	-	-	1	4	-	1
Loi sur les renseignements médicaux personnels								
Établissements de soins de santé								
Hôpital général SaintBoniface	1	-	-	-	1	-	-	-
Klinic Community Health Centre	1	-	-	-	1	-	-	-
Professionnel de la santé								
Anonyme	2	-	-	-	1	-	1	-
Total	**57**	**-**	**2**	**-**	**18**	**20**	**4**	**13**

Nota

* Dans notre rapport annuel de 1998, ce cas a été inscrit sous la Commission des valeurs mobilières du Manitoba, qui est une division de Consommation et Corporations.

** Dans notre rapport annuel de 1998, il y avait deux cas inscrits sous les Services du gouvernement; de fait, l'une de ces deux plaintes visait Ressources naturelles.

*** Les demandes d'information présentées sur un formulaire de plainte reçu d'un seul requérant ont été considérées par la Santé comme étant 11 demandes différentes et ont été traitées comme étant 11 plaintes.

SOURCE DES PLAINTES

Community	Nombre
Brandon	2
Dugald	1
Headingley	1
Lorette	3
Otterburne	1
Pinawa	1
Sainte-Norbert	6
Sainte-Rose-du-Lac	1
Steinbach	1
Winnipeg	137
Edmonton (Alberta)	1
Keewatin (Ontario)	1
Toronto (Ontario	2
Taft, CA (É.-U.)	1
TOTAL	**159**

PARTIE 1

LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

ORGANISMES PUBLICS

INTRODUCTION À LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE : ORGANISMES PUBLICS*

LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU MANITOBA

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* du Manitoba a été promulguée le 4 mai 1998 en remplacement de la Loi sur la liberté d'accès à l'information, en vigueur depuis le 30 septembre 1988.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* confère à un particulier un droit d'accès aux documents détenus par les organismes publics du Manitoba, sous réserve de certaines exceptions limitées et précises. La Loi oblige également les organismes publics à protéger les renseignements personnels contenus dans les documents qu'ils détiennent.

L'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* énonce ce qui suit :

Objets de la Loi
2 La présente loi a pour objets :

- de donner aux personnes un droit d'accès aux documents qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit;

- de donner aux particuliers un droit d'accès aux documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit;
- de donner aux particuliers le droit de demander la correction des documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics;
- de régir le mode selon lequel les organismes publics peuvent recueillir des renseignements personnels auprès de particuliers et de protéger les particuliers contre l'utilisation ou la communication non autorisée de ces renseignements par ces organismes;
- de prévoir l'exercice de recours indépendants à l'égard des décisions prises par les organismes publics sous son régime.

ORGANISMES PUBLICS

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'applique, en partie, aux « *organismes publics* », notamment aux ministères du gouvernement provincial, aux organismes gouvernementaux et aux organismes publics locaux. Les « *organismes publics locaux* », qui comprennent diverses entités comme les établissements d'éducation, les établissements de soins de santé et les organismes gouvernementaux, sont traités dans une autre partie de notre rapport annuel.

Les organismes publics provinciaux relèvent du pouvoir exécutif du gouvernement du Manitoba. Il s'agit notamment des ministères du gouvernement, des bureaux des ministres du gouvernement et du bureau du Conseil exécutif (le Cabinet). La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* vise également les organismes du gouvernement du Manitoba, comme les conseils, les commissions ou tout organisme similaire dont les membres sont nommés en vertu d'une loi ou par le lieutenant-gouverneur en conseil.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ne vise pas les divisions législatives et judiciaires du gouvernement. Ces organismes disposent de leur propre loi ou règlement concernant l'accès aux renseignements et la protection de la vie privée.

En outre, l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* définit certains documents non visés par la Loi, même lorsqu'ils sont détenus par des organismes publics. Il s'agit, entre autres, des renseignements figurant dans un document judiciaire, des documents des députés à l'Assemblée législative qui ne sont pas ministres,

des documents personnels ou de circonscription électorale des ministres, des documents établis par ou pour les fonctionnaires de l'Assemblée législative tels l'ombudsman du Manitoba. Les lois suivantes du Manitoba ont préséance en cas d'incohérence ou de conflit entre leurs dispositions et celles de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* : la Loi sur l'adoption, la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les statistiques*, la *Loi sur les statistiques de l'état civil* et la *Loi sur les accidents du travail*.

RÔLE DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule que les décisions prises par les organismes publics aux termes de la Loi doivent faire l'objet d'une évaluation indépendante. L'ombudsman est un fonctionnaire indépendant de l'Assemblée législative pourvu de vastes pouvoirs d'enquête. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* lui confère, entre autres attributions, le pouvoir de faire enquête sur les plaintes concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Un particulier peut déposer une plainte auprès de l'ombudsman, aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, lorsqu'on lui refuse l'accès à des documents demandés en vertu de la Loi. Si, après évaluation par l'ombudsman, la personne n'obtient pas l'accès à tous les documents demandés, elle peut interjeter appel auprès de la Cour du Banc de la Reine. Si l'ombudsman est d'avis que la décision soulève un important problème d'interprétation juridique ou que l'intérêt public est en cause, il peut en appeler du refus d'accès auprès du tribunal au nom de l'auteur de la demande (avec son consentement) ou intervenir à titre de partie dans un appel.

L'ombudsman doit également faire enquête sur les plaintes visant la protection de la vie privée lorsque des renseignements personnels concernant un particulier ont été recueillis, utilisés, communiqués ou sauvegardés d'une manière inadéquate par un organisme public en violation de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

La Loi confère d'autres attributions de l'ombudsman, à part celle de faire enquête sur les plaintes relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, dont les suivantes :

- *procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour contrôler et garantir l'observation de la Loi;*
- *renseigner le public au sujet de la présente loi et recevoir des commentaires du public au sujet de son application;*
- *commenter les répercussions qu'ont sur l'accès aux renseignements ou sur la protection de la vie privée les projets ou les programmes législatifs des organismes publics;*
- *commenter les répercussions qu'a sur la protection de la vie privée l'utilisation ou la communication de renseignements personnels en vue du couplage de documents ou le recours à la technologie de l'information dans la collecte, le stockage, l'utilisation ou la transmission de renseignements personnels;*
- *porter à la connaissance du responsable d'un organisme public tout manquement à l'obligation de prêter assistance aux auteurs de demandes.*

Dans l'exercice de certaines attributions générales qui lui sont conférées par la loi, notre bureau a ouvert des dossiers désignés « *enquêtes spéciales* ». Ces enquêtent portent souvent sur des questions plus vastes ou sur des problèmes systémiques soulevés par une plainte ou un problème porté à notre attention. Les cas identifiés par la lettre « S » dans le présent rapport annuel sont des enquêtes spéciales.

En 1999, notre bureau a reçu 118 plaintes déposées aux termes de la *Loi sur l'accès à*

l'information et la protection de la vie privée dont 88 contre des ministères et des organismes du gouvernement provincial. Nous présentons ciaprès des résumés des cas que notre bureau a traités, en 1999, en vertu de la Loi. Ces cas, regroupés par organisme public, sont représentatifs et nous renseignent sur les ministères et des organismes du gouvernement provincial. Le dernier résumé concernant « *Voirie et Transport Manitoba* » s'applique directement à tous les fiduciaires.

Les cas sélectionnés parmi quelque 28 plaintes déposées, en 1999, contre des organismes publics locaux et la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* sont traités dans une autre partie de notre rapport annuel. Nos commentaires relatifs aux principes, aux dispositions et à l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquent autant aux organismes publics qu'aux organismes publics locaux.

Les résumés de quelquesunes des 41 autres plaintes reçues en 1999 en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et la *Loi sur l'ombudsman* font également l'objet d'une autre partie de notre rapport annuel.

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU MANITOBA

En 1999, notre bureau a reçu une plainte déposée conformément à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* contre la Commission de la fonction publique du Manitoba. Cette plainte provenait d'un chercheur qui avait des réserves au sujet d'une entente de recherche proposée que la Commission lui demandait de signer avant de lui communiquer certains renseignements personnels visés par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Après avoir établi que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquait à cette affaire, qui avait débuté avant l'adoption de la loi actuelle, notre bureau a examiné les réserves du plaignant relatives à l'entente de recherche et il a formulé ses commentaires sur la pertinence de l'entente.

Ce cas illustre bien les principes compensateurs de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée. Il fait ressortir l'importante responsabilité de protéger la vie privée de particuliers identifiables que la loi impose à la fois aux chercheurs qui, comme le reconnaît la loi, doivent avoir accès à des renseignements personnels pour effectuer leur travail ainsi qu'aux organismes publics qui ont la garde de renseignements délicats et qui, à ce titre, doivent les sauvegarder.

Ce serait une erreur de comparer ce cas à une négociation de droits. Les droits d'accès et de protection conférés par la loi ne peuvent se négocier. Ce cas démontre plutôt que la loi prévoit une exception au refus habituel de communiquer des renseignements personnels concernant un tiers, en autorisant l'accès aux fins de recherche véritable. Cet accès est assorti de conditions très précises. La loi stipule que les conditions doivent être approuvées et formulées par écrit dans le cadre d'une entente. Cette affaire démontre que l'application vigilante de la loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée ainsi que de ses principes sousjacents permet de servir l'intérêt de tous.

◆ 99-018
Signé, scellé et livré

L'article 7 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule que l'auteur d'une demande a un droit d'accès à tout document relevant d'un organisme public, sous réserve des exceptions énoncées dans la loi. Si les renseignements visés par une exception peuvent être extraits d'un document, d'une manière raisonnable, l'auteur de la demande a le droit d'avoir accès au reste du document.

En général, les « *renseignements personnels* », définis par la loi comme étant des « *renseignements consignés concernant un particulier identifiable* », ne peuvent être communiqués qu'avec le consentement de la personne concernée; cependant, l'article 47 de la loi, qui traite de la « *communication pour travaux de recherche* », stipule ce qui suit :

> ***Conditions de communication***
> ***47(4)*** *Le responsable de l'organisme public ne peut communiquer des renseignements personnels pour des travaux de recherche que si les conditions suivantes sont réunies :*
> *(a) le responsable est convaincu à la fois que*
> *(i) les renseignements sont demandés pour des travaux de recherche véritables,*
> *(ii) que les travaux de recherche ne peuvent être normalement réalisés que si les renseignements personnels sont donnés sous une forme qui permette d'identifier des particuliers,*
> *(iii) qu'il est déraisonnable ou peu pratique pour la personne qui envisage d'effectuer les travaux de recherche d'obtenir le consentement des*

particuliers que les renseignements concernent,

iv que la communication des renseignements personnels et le couplage des renseignements ne risquent pas de nuire aux particuliers que les renseignements concernent et que les avantages qui découlent des travaux de recherche et du couplage servent nettement l'intérêt du public;

(b) le responsable de l'organisme public a approuvé des conditions ayant trait aux questions suivantes :

(i) la protection des renseignements personnels, y compris l'utilisation, la sécurité et la confidentialité,

(ii) le retrait ou la destruction des éléments permettant d'identifier des particuliers le plus tôt possible,

(iii) l'interdiction d'utiliser ou de communiquer ultérieurement les renseignements personnels sous une forme permettant d'identifier des particuliers sans l'autorisation écrite expresse de cet organisme;

(d) la personne à qui les renseignements personnels sont communiqués a conclu un accord écrit en vertu duquel elle s'engage à observer les conditions approuvées.

L'auteur de la demande, qui terminait sa thèse de maîtrise ès arts, a demandé l'accès à des renseignements personnels sur des fonctionnaires provinciaux contenus dans des documents relevant de la Commission de la fonction publique. La Commission était prête à lui fournir, sous forme de tableau, des renseignements concernant quelque 80 personnes, sans établir de lien entre le nom et la date de naissance des particuliers, mais en indiquant la date de la demande d'emploi auprès de l'organisme public en question, le lieu de naissance, l'ethnie, le lieu de résidence au moment de la demande d'emploi, le niveau d'instruction, le service militaire, l'état matrimonial et le poste occupé par la personne avant d'être embauchée par l'organisme public.

Même si elle a proposé de fournir les renseignements sans établir de lien avec le nom et la date de naissance, la Commission était d'avis que la demande concernait des renseignements personnels puisque les données étaient reliées à des particuliers identifiables. Pour étayer son opinion, la Commission a indiqué que le nombre de particuliers visés par la demande était relativement peu élevé, que la plupart des renseignements demandés étaient récents et que de nombreux particuliers pouvaient connaître l'auteur de la demande.

Pour autoriser la communication des renseignements personnels demandés, la Commission a demandé à l'auteur de signer une entente écrite précisant que les renseignements étaient communiqués pour des travaux de recherche, conformément aux dispositions de l'article 47 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. L'auteur a d'abord reconnu que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquait, puis il a demandé à notre bureau d'examiner trois points au sujet de l'entente.

Le premier point soulevé par l'auteur de la demande est que l'entente l'obligeait à donner une copie de sa thèse au « Manitoba » (la Commission) dès la fin de sa recherche et avant sa publication. En outre, il devait acquiescé à toute demande de la Commission visant le retrait, de sa thèse, de tout renseignement qui, de l'avis de la Commission (agissant raisonnablement), pouvait identifier un particulier. D'après le demandeur, l'entente prévoyait une sanction en cas d'enfreinte. Il avait l'impression que cela n'était pas nécessaire, qu'il s'agissait d'une censure potentielle et qu'il y avait donc lieu de supprimer la sanction.

L'agent de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée agissant au nom de la Commission a présenté à notre bureau la position de la Commission. Il nous a informés que la Commission allait examiner la thèse du demandeur dans les plus brefs délais, aussitôt que son directeur serait convaincu que la thèse était terminée et avant qu'il ne soit défendu par l'auteur et rendu public. Il nous a également informés que l'examen de la Commission viserait à éviter toute atteinte à la vie privée de

particuliers. En réponse à nos questions, la Commission a fait savoir que son examen ne concernait ni l'analyse ni les conclusions de la thèse et qu'en conséquence, elle n'exercerait aucun rôle de censure.

Notre bureau a indiqué que l'objectif de l'entente était de protéger les renseignements personnels dans le contexte d'une communication contrôlée. L'article de l'entente contesté par l'auteur était conforme à cet objectif. De l'avis de notre bureau, la Commission se devait d'exercer un rôle d'examen afin d'assurer le respect des dispositions de l'entente concernant la protection des renseignements personnels. Nous avons pensé qu'un problème logistique risquait de se présenter, soit la possibilité qu'après la défense du sa thèse, l'auteur y apporte des modifications. Nous avons fait savoir que pour assurer la conformité avec les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de celles de l'entente, la Commission devait vraisemblablement examiner la version finale de la thèse.

Rien ne nous laissait croire que la Commission cherchait à censurer le travail de l'auteur. Au contraire, il était évident que la Commission cherchait à s'acquitter des obligations que lui impose la loi en protégeant les renseignements personnels concernant des tiers, tout en autorisant également la communication des renseignements aux fins de recherche.

Le deuxième point soulevé par l'auteur concernait un autre article de l'entente prévoyant que la thèse ou toute présentation ou publication reliée à celuici ne devait contenir aucun renseignement qui, pris seul ou combiné à d'autres renseignements, risquait d'identifier le particulier. L'auteur de la demande a laissé entendre que des personnes inconnues de lui pourraient se reconnaître ellesmêmes ou identifier quelqu'un d'autre, à partir des renseignements qu'elles détenaient ellesmêmes ou de suppositions. Comme il avait le sentiment que cette disposition était très exigeante, il a proposé de la supprimer.

Nous avons convenu avec l'auteur qu'il pourrait y avoir des situations où, à son insu et hors de son contrôle, les renseignements qu'il présentait pouvaient, combinés à d'autres renseignements *connus d'une autre personne*, identifier un particulier. Par conséquent, il nous a semblé que pour respecter la lettre et l'esprit de la loi, il y aurait lieu de mentionner dans l'article de l'entente que des actions « risquaient vraisemblablement » d'être entreprises pour identifier les personnes.

Nous sommes d'avis que l'ajout de cette mention ne rendrait pas la disposition impossible à respecter; par contre, elle imposerait à l'auteur de la demande l'obligation rigoureuse de protéger les renseignements personnels conformément à la loi et en rapport à des infractions raisonnablement prévisibles.

Le troisième point de l'auteur concernait un autre article de l'entente qui, à son avis, omettait d'indiquer la forme et le lieu de l'arbitrage des présumés différents, notamment d'un appel de toute décision susceptible d'être prise « arbitrairement » par la Commission.

L'extrait de l'entente cité par l'auteur, qui prévoit que « le **Manitoba** peut résilier l'entente à tout moment en faisant parvenir un avis écrit entrant en vigueur immédiatement ou à la date indiquée dans l'avis » ne peut être interprétée isolément. Nous avons indiqué que l'article, dans son ensemble, définissait un contexte ainsi que des cas d'enfreinte à la loi ou à l'entente.

Nous avons noté que la Commission pouvait résilier l'entente « lorsque le **Manitoba** est d'avis » que certaines circonstances le justifient. Cette disposition était donc subjective, puisqu'elle reposait sur l'opinion de la Commission. Nous avons avancé que si l'auteur jugeait que cette disposition était appliquée d'une manière arbitraire, sans fondement raisonnable, il disposerait d'un recours en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* pour soumettre l'affaire à l'examen de l'ombudsman. Nous avons également informé l'auteur de la demande

que la Commission nous avait informés qu'elle souhaitait collaborer avec lui dans cette optique tout en s'assurant que lui et la Commission s'acquitteraient des obligations que leur impose la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Nous avons attiré l'attention de l'auteur sur l'article 47(4) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* qui stipule que le responsable d'un organisme public peut communiquer des renseignements personnels aux fins de recherche à la condition, entre autres, d'avoir approuvé les conditions garantissant la protection des renseignements personnels. La décision de communiquer les renseignements personnels et les conditions de leur communication sont laissés, en vertu de la loi, à la discrétion de l'organisme public.

Ceci étant dit, nous avons émis une réserve concernant l'article qui autorise la résiliation de l'entente, dans l'éventualité où le Manitoba considérait que l'auteur de la demande était sur le point d'enfreindre la loi.

Nous avons laissé entendre que si on incluait la notion de « risque vraisemblable » d'enfreinte, il faudrait démontrer que cette opinion est fondée. À notre avis, l'ajout de cette mention aurait permis d'harmoniser l'article aux autres circonstances justifiant la résiliation de l'entente, qui fournissent un fondement contextuel justifiant l'opinion de résilier l'accord.

Nous avons souligné qu'il serait équitable d'ajouter la notion de « risque vraisemblable » dans un autre article de l'entente formulé d'une manière similaire.

Notre bureau s'est entretenu avec les membres de la Commission, qui ont convenu d'ajouter à l'entente les phrases proposées. À notre avis, ces ajouts permettaient de dissiper certaines inquiétudes de l'auteur de la demande; avec ces ajouts, nous étions également convaincus que l'entente respectait la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, ainsi que l'esprit de cette loi.

CONSOMMATION ET CORPORATIONS MANITOBA

En 1999, notre bureau a reçu une plainte déposée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* contre Consommation et Corporations Manitoba concernant le refus d'accès à l'information. De l'avis de notre bureau, l'exception discrétionnaire invoquée par l'organisme public ne s'appliquait pas. Néanmoins, la preuve entendue dans cette affaire nous a convaincus que ce document était couvert par une exception obligatoire et qu'il ne pouvait être communiqué. En conséquence, la plainte n'a pas reçu notre soutien.

Notre bureau ne peut choisir des exceptions pour les organismes publics et s'acquitter ainsi de leurs responsabilités. Du même coup, nous ne recommanderons pas la communication de renseignements lorsque, comme dans les cas où une exception obligatoire s'applique, la loi en interdit la communication. Dans certains cas, toutefois, la nonapplication (à notre avis) d'une exception invoquée nous incite à proposer et, le cas échéant, à recommander la communication des renseignements. Il s'agit notamment de cas où, à notre avis, aucune exception ne s'applique, ou lorsqu'une exception discrétionnaire applicable n'a pas été invoquée par l'organisme public dans sa réponse à l'auteur de la demande.

◆ 99-140
Exécution de la loi

L'auteur de la demande, qui s'était plaint auprès de la Commission des valeurs mobilières (la Commission) au sujet d'un agent immobilier, a demandé l'accès au dossier de la Commission dans cette affaire.

Dans sa réponse, l'organisme public a fait savoir ce qui suit :

> *...En vertu de l'article 25(1)c) de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, ces renseignements ne peuvent être communiqués pour le motif que leur accès diminuerait la capacité de la Commission de mener des enquêtes et d'obtenir des documents confidentiels dans le cadre d'une enquête.*

L'article 25(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule ce qui suit :

> ***Communication nuisible à l'exécution de la loi***
> ***25(1)*** *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication pourrait vraisemblablement*
> *(c) réduire l'efficacité de techniques et de méthodes d'enquête utilisées ou susceptibles d'être utilisées dans l'exécution de la loi;*

Pour donner suite à cette plainte, nous avons fait enquête auprès de l'organisme public. Au cours d'une rencontre avec l'agent de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, nous avons examiné les documents détenus à la lumière des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous avons été informés que la Commission avait obtenu les renseignements demandés au cours de son enquête menée en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

Notre examen a indiqué que les documents demandés seraient utilisés aux fins de l'exécution de la loi, selon la définition donnée à l'article 1 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*:

> *« **exécution de la loi** » désigne toute mesure prise aux fins de l'exécution d'un texte, y compris*
> *(b) les enquêtes ou les inspections qui aboutissent ou pourraient aboutir à l'imposition d'une peine ou d'une sanction ou qui sont effectuées aux fins de*

l'exécution d'un texte et
(c) les instances qui aboutissent ou pourraient aboutir à l'imposition d'une peine ou d'une sanction ou qui sont effectuées aux fins de l'exécution d'un texte;

L'article 25(1) de la Loi prévoit des exceptions relatives à la communication de renseignements utilisés dans le cadre de l'exécution de la loi et qui visent à protéger le processus d'exécution de la loi. La Loi autorise un organisme public de refuser, à sa discrétion, de communiquer des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de diminuer l'efficacité des techniques et des procédures d'enquête utilisées pour son application.

L'organisme public a informé notre bureau qu'il comptait sur le respect volontaire de la loi lorsqu'il obtenait des documents confidentiels dans le cadre de ses enquêtes. Il nous a informés que la communication de renseignements confidentiels obtenus dans le cadre d'une enquête risquait vraisemblablement de diminuer la capacité de la Commission de mener les enquêtes parce que les gens seraient moins portés à communiquer volontairement ces renseignements.

Notre examen de la plainte en regard des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a indiqué qu'il était clair que les documents en question contenaient des renseignements concernant une autre personne, un tiers. Nous avons également tenu compte du fait que ces renseignements avaient été obtenus par la Commission dans le cadre d'une enquête sur une enfreinte possible à la loi du Manitoba de la part d'un particulier. Conformément à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, les renseignements demandés sont des renseignements personnels concernant un tiers.

À notre avis, les documents demandés sont visés par les dispositions obligatoires suivantes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* :

Atteinte à la vie privée d'un tiers
17(1) *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.*

Présomption
(17(2) *Est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers la communication de renseignements personnels qui le concernent dans les cas suivants :*
(b) les renseignements personnels ont été recueillis et peuvent être assimilés à une partie du dossier d'une enquête liée à une éventuelle contravention à la loi, sauf dans la mesure où leur communication est nécessaire pour que soient engagées des poursuites judiciaires ou que soit continuée l'enquête;

D'après notre examen de la plainte, nous avons conclu que le paragraphe 17(2) s'appliquait aux renseignements visés par la demande; nous avons étudié toutes les questions pertinentes ayant trait à cette exception.

L'alinéa 17(2) b) constitue une exception obligatoire à la communication de renseignements; lorsque cet alinéa s'applique, la loi interdit à l'organisme public de communiquer les renseignements en question. Par conséquent, nous avons informé l'auteur de la demande qu'aucune recommandation ne pouvait être formulée dans cette affaire. Nous l'avons informé qu'il pouvait exercer son droit d'appel auprès de la Cour du Banc de la Reine dans les 30 jours suivant la réception de notre rapport.

FINANCES MANITOBA

En 1999, nous avons reçu huit plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* contre Finances Manitoba. Deux ont été rejetées, deux ont reçu notre soutien, trois n'ont pas reçu notre soutien et la dernière a été reportée à l'année 2000. Nous traitons cidessous de deux de cas, le premier concernant l'accès à l'information et le deuxième, la protection de la vie privée.

Dans le premier cas, qui porte sur des documents concernant un tiers, chaque page d'un long dossier faisait l'objet d'une exception obligatoire en vertu de la loi. L'expérience nous a appris qu'il est rarement approprié de recommander un refus global d'accès aux renseignements, surtout lorsqu'il s'agit d'un groupe hétérogène de renseignements comme ceux visés par cette demande.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* présume que les renseignements confiés à la garde ou sous le contrôle d'un organisme public sont accessibles, sous réserve d'un prélèvement raisonnable de renseignements conformément aux exceptions limités et précises prévues à la loi. Pour déterminer si tous les éléments d'une exception s'appliquent à chaque renseignement, l'organisme public devra peutêtre consulter le tiers concerné. Toutefois, la décision ultime de communiquer les documents demandés revient à l'organisme public. Dans ce cas particulier, l'affaire a été réglé d'une manière officieuse et l'organisme public a communiqué la plupart des renseignements à l'auteur de la demande.

Le deuxième cas, qui porte sur une allégation d'atteinte à la vie privée contre le projet d'amélioration des méthodes de Finances Manitoba, est un cas type de collecte d'un trop grand nombre de renseignements personnels. Lorsqu'il y a eu atteinte à la vie privée, l'acte a été commis et, de l'avis du plaignant, il ne peut être réparé. Dès que l'enfreinte a été déterminée, l'organisme public n'a pas réagi de manière responsable et n'a pas fait tout ce qui lui était possible de faire dans les circonstances – par exemple, modifier ses méthodes et présenter ses excuses au plaignant.

◆ 99-069
Place aux jeux

Aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'auteur a demandé l'accès à :

> *...n'importe lequel et à la totalité des documents du comité exécutif et du conseil d'administration de la Société des jeux panaméricains, y compris, sans toutefois s'y limiter, aux ordres du jour et aux procèsverbaux des réunions, pour la période comprise entre le 1er février 1999 et ce jour...*

L'organisme public a répondu que ces documents étaient visés par le paragraphe 18(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui stipule ce qui suit :

> ***Intérêts commerciaux de tiers***
> ***18(1)*** *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements qui révéleraient :*
> *(b) des renseignements d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, lesquels renseignements ont été fournis à l'organisme public par un tiers, explicitement ou implicitement, à titre confidentiel et sont traités à ce titre de façon constante par le tiers;*
> *(c) des renseignements d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, dont la divulgation risquerait vraisemblablement :*

(i) de nuire à la compétitivité d'un tiers,
(ii) d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins,
(iii d'entraîner des pertes ou profits financiers injustifiés pour un tiers,
(iv) d'interrompre la communication de renseignements semblables à l'organisme public, alors qu'il serait dans l'intérêt public que cette communication se poursuive.

Nous savons que l'organisme public a demandé au tiers, la Société des jeux panaméricains (Winnipeg 1999) Inc. (SJPA), son consentement à la communication des renseignements, ce qu'elle a refusé.

Dès la réception de la plainte, nous avons fait enquête auprès de l'organisme public et examiné les documents détenus, totalisant 397 pages, à la lumière des dispositions pertinentes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.*

Notre examen nous a indiqué que certains documents ne semblaient pas être d'une nature commerciale ou financière et qu'ils n'étaient donc pas visés par les exceptions invoquées. Nous avons donc fait parvenir à l'organisme public des exemples des documents qui nous semblaient communicables afin qu'il réexamine tous les documents demandés en regard de ces exemples. Nous avons également rappelé à l'organisme public que lorsqu'une exemption visait une partie d'un document demandé et non pas sa totalité, il devait communiquer au requérant tout le contenu du document qu'il lui était possible sans divulguer les renseignements visés par l'exemption. L'article 7(2) de la loi stipule ce qui suit :

Prélèvements
7(2) *Le droit d'accès aux documents ne s'étend pas aux renseignements faisant l'objet d'une exception prévue à la section 3 ou 4 de la présente partie; toutefois, si ces renseignements peuvent être prélevés d'un document sans poser de problèmes sérieux, l'auteur de la demande a un droit d'accès au reste du document.*

À ce momentlà, les Jeux panaméricains de 1999 avaient pris fin et la SJPA avait été dissoute. Nous étions d'avis que les sousalinéas 18(1)(c)(i), (ii), (iii) et (iv) ne s'appliqueraient plus aux renseignements détenus. En outre, la SJPA a informé notre vérificateur de la conformité que sa position quant à la communication des renseignements ne serait plus la même qu'au début. De plus, la Ville de Winnipeg et la SJPA nous ont informés que tous les documents de la SJPA allaient bientôt être transférés aux archives de la Ville de Winnipeg et que le public pourrait avoir accès à certains d'entre eux.

À la lumière de ces faits, l'organisme public a laissé entendre qu'il souhaitait que la SJPA lui précise quels documents elle serait maintenant disposée à divulguer. La SJPA a consenti à communiquer 354 des 397 pages et cellesci ont été transmises sans frais à l'auteure de la demande par l'organisme public.

Après avoir examiné les 43 pages détenues, nous avons conclu que l'organisme public ne faisait pas erreur en invoquant l'article 18. Cet article constitue une exception obligatoire aux termes de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privé. Lorsqu'il s'applique, l'organisme public doit refuser de communiquer les renseignements.

À notre avis, dix des 43 pages détenues pourraient être divulguées après certains prélèvement; les renseignements non prélevés seraient des titres sans substance et leur communication aurait été sans conséquence. Lorsque nous en avons parlé avec l'auteure de la demande, celleci s'est rangée à notre point de vue et nous avons clos le dossier.

◆ 99-114
Quel âge me donnez vous?

Cette plainte, déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, concerne la communication aux agents du budget de Justice Canada de renseignements personnels (l'âge d'un employé) contenus dans un rapport généré par ordinateur par le projet d'amélioration des méthodes de Finances Manitoba.

Le plaignant a informé notre bureau qu'à son avis, le personnel du budget n'avait pas besoin de connaître l'âge d'un employé. Même si les noms des employés ne figuraient pas dans le rapport faisant état des âges, les renseignements pouvaient facilement être couplés à un autre rapport révélant les noms des employés déposé au même moment auprès du personnel du budget.

Dès réception de la plainte, nous avons fait enquête auprès de l'organisme public et examiné les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. La Loi limite la communication de renseignements personnels en ces termes :

> ***Nombre de renseignements***
> ***42(2)*** *L'utilisation ou la communication par un organisme public de renseignements personnels se limite au nombre minimal de renseignements nécessaires à la réalisation de la fin à laquelle ils sont destinés.*

L'agent de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée du bureau de la technologie de l'information nous a informés que le personnel du projet d'amélioration des méthodes étudiait ce cas. Apparemment, le personnel était d'avis qu'il serait utile d'inclure dans le rapport des données sur l'âge afin d'établir les prévisions des dépenses portant notamment sur les indemnités de départ des personnes susceptibles de prendre leur retraite. Le rapport type établi par le personnel du projet aux fins de discussions comprenait des données sur l'âge, mais les noms des employés avaient été prélevés. Ce rapport risquait néanmoins d'être recouplés avec un autre rapport contenant les noms des employés.

Nous avons été informés que le personnel du projet d'amélioration des méthodes reconnaissait que le prélèvement initial des données n'était pas approprié et qu'il avait pris des mesures pour s'assurer que les données sur l'âge seraient prélevées des rapports types qui feront l'objet d'autres discussions.

Notre examen a indiqué que la divulgation des données relatives à l'âge des employés était contraire au paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. L'agent de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée du bureau de la technologie de l'information nous a informés que le projet d'amélioration des méthodes prendrait les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'un incident de cette nature ne se reproduise plus. Plus précisément, nous avons été informés que les rapports susceptibles de révéler des renseignements personnels en contravention de la loi seraient examinés, avant leur diffusion, à la lumière des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

L'agent de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée nous a également informés qu'il allait adresser une lettre au plaignant pour lui présenter ses excuses.

VOIRIE ET TRANSPORT MANITOBA

En 1999, deux plaintes ont été déposées aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* contre Voirie et Transport Manitoba. L'une n'a pas reçu de soutien et l'autre était en instance à la fin de l'année.

Notre interaction avec l'organisme public en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée concernait surtout la question dont nous avons fait état dans notre rapport annuel de 1998 (page 30) – la communication de renseignements personnels par la Division des permis et immatriculations (DPI) du Manitoba à Élections Canada aux fins de couplage de documents. Nous avons consacré beaucoup de temps et d'efforts à ce dossier en 1999. Les deux cas suivants résument nos efforts.

Dans le deuxième cas, nous reprenons un commentaire préparé par notre bureau au sujet des renseignements personnels et des éléments du consentement. Ce commentaire concerne directement l'affaire du couplage de documents mettant en cause Voirie et Transport Manitoba, mais il peut s'appliquer à tous les organismes publics. Il représente la position du bureau de l'ombudsman du Manitoba relativement au consentement explicite et éclairé. Un commentaire similaire portant sur les éléments du consentement et les renseignements médicaux personnels est reproduit dans la partie du présent rapport annuel ayant trait à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, sous le titre « Établissements de soins de santé ».

◆ S99-013
◆ S00-005
Suivi de l'affaire concernant la communication de renseignements personnels aux fins de couplage des données

Nous indiquions, dans notre dernier rapport annuel, que la Division des permis et immatriculations (DPI) avait demandé à notre bureau de commenter une entente provisoire d'un an sur l'échange de données conclue, en 1998, entre l'organisme public et Élections Canada. Parmi les attributions conférées à l'ombudsman en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, il y a le pouvoir de commenter les questions relatives à l'accès à l'information et la protection de la vie privée, notamment celui de « *commenter sur les répercussions ... sur la protection de la vie privée des ... l'utilisation ou la communication de renseignements personnels en vue du couplage de documents* ».

Le tout a débuté lorsque Élections Canada a dressé le Registre national des électeurs, une liste « permanente » d'électeurs qui remplace le recensement périodique effectué de porte à porte pour recueillir des renseignements sur les électeurs. Élections Canada a demandé l'accès à des renseignements personnels recueillis et stockés dans la base de données informatisées de la DPI. En vertu de l'entente, la DPI s'engageait à fournir à l'organisme public une mise à jour trimestrielle, durant un an, des renseignements personnels sur tous les détenteurs de permis inscrits dans sa base de données, sauf si un conducteur refusait expressément que soient communiqués des renseignements personnels le concernant.

Comme nous l'avons indiqué l'an dernier, notre bureau a examiné les répercussions de l'entente sur le partage des données à la lumière des principes équitables d'information et de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous avons présenté à la DPI un exposé détaillé de notre position. Notre bureau l'a informée que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* interdisait la communication de renseignements personnels à Élections Canada. En raison de cette interdiction, notre bureau a fait savoir que la loi interdisait la communication de renseignements personnels sans l'autorisation

directe des personnes concernées, en l'occurrence, les conducteurs manitobains. Nous avons conclu que la DPI devait obtenir le consentement explicite et éclairé de chaque conducteur avant de communiquer des renseignements personnels à Élections Canada dans le cadre d'une nouvelle entente.

Après avoir présenté à la DPI notre position sur la pertinence de communiquer des renseignements personnels à Élections Canada aux termes de l'entente provisoire, notre bureau a appris la disparition à Élections Canada d'une cartouche informatique – une base de données consultable – transférée par la DPI et qui contenait des renseignements personnels sur environ 675 000 Manitobains. Dès qu'elle a été informée de la disparition, la DPI a immédiatement interrompu tout nouveau transfert de renseignements personnels dans le cadre de l'entente. Les transferts n'ont pas repris depuis.

La disparition des renseignements personnels sur des Manitobains a incité notre bureau à effectuer sa propre enquête pour savoir si la DPI avaient protégé ces renseignements de la manière prévue par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Comme la compétence de l'ombudsman ne s'exerce pas à l'extérieur des frontières du Manitoba, le bureau n'a pas pu enquêter sur la disparition des données à Élections Canada.

Un communiqué de presse et un document d'information sur notre enquête sur la sécurité des documents de la DPI sont disponibles, en anglais et en français, au Bureau de l'ombudsman et sur notre site Web. En résumé, l'ombudsman a toutefois conclu que la disparition de la cartouche informatique relevait de la responsabilité exclusive d'Élections Canada et que les renseignements personnels recueillis et communiqués par la DPI n'avaient pas été protégés de la manière prescrite par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. L'ombudsman a formulé dix recommandations que l'organisme public a acceptées en substance et en vertu desquelles il s'est engagé à :

- faire une vérification approfondie de ses mesures de sécurité concernant les renseignements personnels;
- élaborer des critères raisonnables servant à informer le public des infractions à la sécurité;
- prévenir les conducteurs manitobains de l'utilisation qui peut être faite des renseignements personnels qui les concernent et que ces derniers peuvent être divulgués;
- suivre les principes de transparence en renseignant le public notamment sur l'obtention du consentement direct et éclairé de divulguer des renseignements personnels avant tout nouveau transfert de cette nature à Élections Canada.

Notre bureau continue de collaborer avec la DPI dans ce dossier et il veille à l'application des recommandations concernant la sécurité des dossiers de la DPI. L'organisme public a demandé à un analyste d'effectuer une vérification indépendante du système de la DPI et des procédures de sécurité utilisées pour le transfert des données. La Division nous a récemment fait parvenir un énoncé de travail décrivant la nature et de l'étendue de la vérification de sécurité en cours.

Un des résultats de cette affaire, c'est qu'elle a permis de découvrir divers cas d'infraction à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et d'y remédier. L'affaire a rappelé à tous les organismes publics visés par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* combien il était important de revoir leurs mesures de sécurité concernant les renseignements personnels. En outre, elle a incité notre bureau à examiner et à préciser plus que jamais la nature du consentement.

Après avoir adressé à la DPI notre commentaire sur l'entente de transfert, nous avons voulu formuler officiellement notre interprétation des éléments d'un consentement éclairé dans le contexte d'une pratique équitable de traitement de l'information reconnue à l'échelle internationale. Ces pratiques, avonsnous noté, font partie des principes de base de la législation manitobaine sur l'accès à l'information et la

protection de la vie privée. Selon ces pratiques, le consentement doit être donné par écrit et le formulaire comprendre les éléments d'un consentement direct et éclairé énoncés dans la huitième recommandation que l'ombudsman a adressée à l'organisme public. Ces éléments ont également fait l'objet d'un rapport que notre bureau a transmis à tous les organismes publics sous le titre « *Renseignements personnels – Éléments du consentement* ».

Nous décrivons cidessous les éléments du consentement à la communication de renseignements personnels que notre bureau a établis. Une version similaire des éléments du consentement à la communication de renseignements médicaux personnels est présentée dans la section du présent rapport annuel portant sur la *Lois sur les renseignements médicaux personnels.*

◆ S99-023
Renseignements personnels et éléments du consentement

Voici un commentaire élaboré par le Bureau de l'ombudsman qui s'applique à tous les organismes publics ainsi qu'à la question du consentement et à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* :

RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ÉLÉMENTS DU CONSENTEMENT

En proposant des éléments du consentement dont doit tenir compte un organisme public détenant des renseignements au sujet d'un particulier identifiable, le Bureau de l'ombudsman ne veut pas dire qu'il n'existe qu'une seule manière d'obtenir le consentement éclairé de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels.

Le consentement peut être requis chaque fois que des renseignements personnels sont recueillis, utilisés ou communiqués par une personne autre que le particulier concerné par les renseignements. Les organismes publics doivent s'assurer que le consentement est obtenu d'une manière conforme aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous avons défini des éléments généraux qui, à notre avis, peuvent être pris en compte d'une manière flexible, raisonnable et efficace aussi longtemps que le processus est conforme à la loi et qu'il permet d'obtenir un consentement éclairé lorsque celuici est requis ou sollicité. La prise en compte de chaque élément du consentement peut permettre de s'assurer que l'organisme public fournit le minimum de renseignements en vertu d'un consentement direct, explicite et éclairé.

Pour s'assurer que l'organisme public recueillera, utilisera et communiquera le minimum de renseignements personnels nécessaires pour réaliser son objectif, le consentement doit être accordé par écrit et le formulaire doit comprendre les éléments suivants :

(a) les renseignements personnels spécifiques à recueillir, utiliser et communiquer;

(b) l'identité de la personne, de l'organisation ou de l'organisme public qui fournit et utilise les renseignements personnels ou à qui ils sont communiqués;

(c) les buts de la collecte, de l'utilisation et de la transmission des renseignements;

(d) une attestation de l'organisme public précisant que
- *le destinataire (tierce personne) des renseignements personnels ne les utilisera ou ne les communiquera que dans le but spécifié sur le formulaire de consentement,*
- *le destinataire indiquera, le cas échéant, toutes les utilisations et communications éventuelles des renseignements personnels;*

(e) une attestation que la personne consentante a été informée :
- *de la raison pour laquelle les renseignements sont requis et*

- *des risques et des avantages associés au consentement ou au refus de la collecte, de l'utilisation ou de la communication des renseignements;*

(*f*) *la date d'entrée en vigueur et de l'expiration du consentement;*

(*g*) *une attestation précisant que le consentement peut être révoqué ou modifié en tout temps.*

Nous précisons, encore une fois, qu'il n'est pas nécessaire d'inclure, dans tous les cas, tous ces éléments dans le formulaire de consentement; toutefois, chacun de ces éléments doit avoir été étudié attentivement au cours de la rédaction du formulaire de consentement.

SOCIÉTÉ D'ASSURANCE PUBLIQUE DU MANITOBA

En 1999, six plaintes ont été déposées, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, contre la Société d'assurance publique du Manitoba. Cinq d'entre elles concernaient l'accès à l'information et l'autre, la protection de la vie privée. Une des plaintes a été abandonnée par l'ombudsman, trois n'ont pas reçu son soutien et deux étaient en instance au début de l'an 2000.

Nous résumons ciaprès une plainte reçue en 1998 et réglée en 1999. Il s'agit d'un cas visé par l'article 5, la disposition de temporisation de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Le paragraphe 5(1) cessera d'être en vigueur à compter du 2 mai 2001 (trois ans après l'adoption de la Loi) pour être remplacé par le paragraphe 5(2). Les deux paragraphes concernent les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* relatives à la communication de renseignements par rapport à d'autres lois provinciales :

> ***Communication interdite par une autre loi***
> ***5(1)*** *Le responsable d'un organisme public refuse de donner accès à des renseignements que vise la présente loi ou de les communiquer si leur communication est interdite ou restreinte par un autre texte provincial.*
>
> ***Incompatibilité***
> ***5(2)*** *Les dispositions de la présente loi l'emportent sur les dispositions incompatibles de tout autre texte à moins que l'autre texte ne prévoit expressément le contraire.*

D'ici le 4 mai 2001, les organismes publics et notre bureau doivent s'en tenir au paragraphe 5(1). Après cette date, lorsque la communication des renseignements fera l'objet d'autres textes législatifs, il sera plus difficile de déterminer si c'est la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ou une autre loi qui a préséance; cette question sera davantage laissée à l'interprétation, à moins qu'il ne soit décrété que c'est l'autre loi qui prévaut.

◆ 98-028
Temporisation de la LAIPVP

Le demandeur a sollicité auprès de la Société d'assurance publique du Manitoba l'accès à des renseignements relatifs à une demande d'indemnisation pour un accident d'automobile. Il n'a obtenu qu'un accès partiel aux renseignements. Le demandeur a déposé une plainte auprès de notre bureau au sujet du refus de communication du reste des autres renseignements.

La demande d'accès aux renseignements et la réponse de la Société sont conformes à la Loi sur l'accès à l'information. La plainte a été déposée après l'adoption et en vertu de la nouvelle *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Comme les exceptions relatives au refus de communication et des principes qui les régissent sont similaires dans les deux lois, l'affaire a été examinée à la lumière de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Le demandeur a été impliqué dans un accident d'automobile alors qu'il conduisait un véhicule immatriculé au nom d'une autre personne. Les renseignements détenus concernaient les dommages causés au véhicule du propriétaire inscrit et les réparations effectuées de même que la déclaration et le diagramme établis par l'autre conducteur impliqué dans l'accident. Le propriétaire du véhicule immatriculé, conduit par le demandeur, de même que l'autre conducteur impliqué dans l'accident étaient considérés comme des tiers dans cette demande d'accès. L'exception invoquée par la Société pour justifier son refus de communiquer les renseignements requis concernait la protection des renseignements personnels de tiers, le secret

professionnel de l'avocat et le risque d'atteinte à la conduite des poursuites judiciaires en cours ou prévues.

À l'examen de la plainte, notre bureau a noté que le paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule que le responsable d'un organisme public doit refuser de donner accès à des renseignements que vise la présente loi ou de les communiquer si leur communication est interdite ou restreinte par un autre texte provincial.

Nous avons noté que l'article 24 de la *Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba*, un autre texte législatif du Manitoba, stipule ce qui suit :

> ***Confidentialité de certains rapports***
> ***24*** *Les déclarations, renseignements et rapports fournis à la Société en vertu des paragraphes 6(4) à (6) ou en vertu des articles 51 et 52 appartiennent à la Société et ne doivent pas être rendus publics, sauf s'il s'agit d'une poursuite ou d'une procédure devant un tribunal devant laquelle la Société est partie ou avec le consentement écrit de la personne qui a fait la déclaration ou qui a donné le renseignement.*

Le paragraphe 6(5) de la *Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba* stipule:

> ***Renseignements sur les accidents***
> ***6(5)*** *La Société peut exiger de chaque conducteur ou propriétaire d'un véhicule automobile qui doit être immatriculé ou autorisé au Manitoba et qui est mêlé à un accident ayant donné lieu à des blessures ou au décès d'une personne, ou encore à des dommages à des biens, de lui fournir les renseignements qui y sont relatifs, conformément aux règlements.*

Nous avons noté que la déclaration et le diagramme de l'autre conducteur, fournis à la demande du demandeur, constituaient des renseignements sur l'accident fournis en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba*. L'article 24 de cette loi restreint la communication de ces renseignements, sauf dans le cas d'une poursuite devant le tribunal ou avec le consentement de la personne qui a fourni les renseignements.

À la suite de nos discussions, la Société d'assurance publique du Manitoba a demandé à l'autre conducteur s'il consentait à ce que les renseignements demandés soient communiqués. Nous avons été informés qu'il n'avait pas accordé son consentement.

Notre bureau et la Société d'assurance publique du Manitoba ont eu d'autres discussions au sujet des renseignements relatifs au propriétaire du véhicule. La Société nous a informés que, dans les circonstances, comme le demandeur conduisait le véhicule avec le consentement du propriétaire inscrit, il avait donc le statut d'assuré non identifié aux termes de la police d'assurance de la Société d'assurance publique du Manitoba. En pareil cas, nous avons été informés que le demandeur avait le droit d'obtenir les renseignements relatifs au propriétaire du véhicule automobile auxquels il s'était d'abord vu refuser l'accès.

Nous avons appris que la Société d'assurance publique du Manitoba a fourni au demandeur des copies des renseignements concernant le propriétaire du véhicule automobile. Nous avons informé le demandeur que l'ombudsman ne pouvait pas recommander la communication des renseignements concernant l'autre conducteur mais qu'il pouvait, s'il le souhaitait, en appeler devant le tribunal de la détention de ces renseignements.

DÉVELOPPEMENT RURAL MANITOBA

En 1999, une plainte a été déposée, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, contre Développement rural Manitoba. Ce cas est intéressant parce qu'il concerne « l'intervention de tiers », notamment le droit de contester, auprès de l'ombudsman, l'intention d'un organisme public de communiquer certains renseignements sous le régime de la loi. Dans cette affaire, l'ombudsman a également étudié l'application différée des articles 17 et 19 concernant, respectivement, la vie privée et les intérêts commerciaux de tiers. Voici un résumé de ce cas.

En temps normal, notre bureau fait enquête sur des plaintes relatives au refus d'un organisme public de communiquer des renseignements demandés contrairement à la loi, mais ce cas-ci présente une complexité. Aux termes de l'article 34 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, une tierce partie dans une demande d'accès peut déposer une plainte auprès de l'ombudsman pour le motif qu'un organisme public a décidé de communiquer un renseignement. L'organisme public doit d'abord avoir déterminé si la communication du renseignement risque de porter atteinte à la vie privée du tiers ou à ses intérêts commerciaux.

Les articles 33 et 34 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* énoncent les mesures et les délais qui doivent être suivis avant que les renseignements ne soient communiqués. En bref, l'organisme public doit informer le tiers que la communication du renseignement pourrait entraîner les résultats négatifs prévus à l'article 17 ou à l'article 18, permettre au tiers de lui présenter ses observations au sujet de la communication, déterminer s'il y a lieu de communiquer le renseignement et informer le tiers et le demandeur de sa décision et enfin, permettre au tiers ou au demandeur de déposer une plainte auprès de l'ombudsman au sujet de la décision de l'organisme public de communiquer ou non le renseignement, selon le cas.

Les articles 17 et 18 relatifs à la vie privée et aux intérêts commerciaux de tiers sont généralement considérés comme des exceptions. Il semble donc étrange que ce soit le seul cas relatif à l'intervention d'un tiers reçu par notre bureau depuis l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, le 4 mai 1998. Cela s'explique peutêtre par le fait que les organismes publics communiquent des renseignements sans envisager l'intervention de tiers ou en pensant que la communication ne risque pas de nuire aux intérêts de tiers. Ou encore, les organismes publics se contentent peutêtre de détenir des renseignements en vertu des articles 17 et 18 sans en informer les tiers ou tout simplement se pliant au refus du tiers à la communication. Il se peut aussi que l'article 33 soit appliqué à la satisfaction de toutes les parties, ce qui élimine la nécessité que notre bureau fasse une enquête. C'est sans doute pour l'une ou plusieurs de ces raisons, voire pour toutes.

◆ 99-103
Intervention de tiers

Le plaignant était une tierce partie dans une demande d'accès présentée à Développement rural Manitoba en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. La demande concernait l'accès à une lettre que le plaignant avait rédigée pour le compte d'un groupe d'intérêt public. Le plaignant contestait la décision de l'organisme public de communiquer les renseignements au demandeur. La lettre n'a pas été communiquée avant la fin de notre examen.

À titre d'information, les articles pertinents de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* sont les suivants :

Avis au tiers
33(1) *Le responsable d'un organisme public qui envisage de donner communication d'un renseignement pouvant entraîner une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers sous le régime de l'article 17 ou porter atteinte aux intérêts d'un tiers sous le régime du paragraphe 18(1) ou (2) est tenu, si la chose est réalisable, d'en aviser par écrit le tiers dès que possible ...*

Décision dans les 30 jours
34(1) *Dans les 30 jours suivant la transmission de l'avis prévu au paragraphe 33(1), le responsable de l'organisme public prend une décision quant à la communication totale ou partielle du document...*

Avis de décision
34(2) *Dès qu'il prend une décision, le responsable de l'organisme public en donne, par écrit, avis à l'auteur de la demande et au tiers, lequel avis comprend les motifs de la décision.*

Plainte concernant la décision
34(4) *L'avis d'une décision de donner communication totale ou partielle du document mentionne que l'auteur de la demande se fera donner communication, à moins que dans les 21 jours suivant sa transmission, le tiers ne dépose une plainte auprès de l'ombudsman en vertu de la partie 5.*

Dans le cas présent, la procédure décrite aux articles 33 et 34 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été suivie.

Dès réception de la plainte, nous avons fait enquête auprès du plaignant et de l'organisme public. Nous avons également étudié le document et la loi pertinente.

Le document en cause était une lettre adressée à l'organisme public et signée par le plaignant au nom d'un groupe d'intérêt public. La lettre faisait état des préoccupations du groupe au sujet des demandes de financement présentées par une municipalité pour un projet local.

L'agent d'accès à l'information et de la protection de la vie privée de l'organisme public a informé le plaignant, par écrit, qu'une demande avait été déposée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* au sujet de l'accès à une lettre. L'agent a notamment indiqué ce qui suit :

> *En vertu de la partie 2 de la LAIPVP, je dois donner à l'auteur de la demande accès à la lettre, à moins que les renseignements qu'elle contient ne tombent sous le coup d'une des exceptions relatives à la communication mentionnées aux articles 17 à 32 de la loi. À cet égard, je note que l'article 17 (« Atteinte à la vie privée d'un tiers ») s'applique peutêtre...*
>
> *Comme j'envisage de communiquer la lettre et que cette communication peut constituer une atteinte à votre vie privée, je vous informe, conformément au paragraphe 33 (1) de la LAIPVP ... .*
>
> *D'après ma première évaluation, l'exception à la communication prévue à l'article 17 ne s'applique pas aux renseignements contenus dans la lettre. À cet égard, je constate que, comme la lettre a été signée au nom du [groupe], les renseignements qu'elle contient ne semblent pas constituer des « renseignements personnels » vous concernant et que la communication de la lettre ne constituerait pas une atteinte injustifiée à votre vie privée (une condition requise pour que l'exception à la communication prévue à l'article 17 ne s'applique). Par contre, vous disposez peutêtre de données particulières justifiant l'application de l'article 17. Tout renseignement sur les circonstances entourant la rédaction de la lettre pourrait nous aider à prendre une décision (par exemple, votre Association vous atelle désigné, au cours d'une réunion, pour rédiger la lettre? Dans la négative, qui a décidé de faire écrire la lettre?)...*

Dans sa réponse, le plaignant a informé l'organisme public, au nom du groupe, que « le conseil d'administration … préfère que la lettre ne soit pas communiquée, du moins pour le moment, pour deux raisons. » Il a ajouté que l'organisme public n'avait pas répondu aux nombreuses questions soulevées dans la lettre et que la communication de la lettre à ce moment pourrait nuire à la position juridique du groupe.

Dans une autre lettre, l'agent de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée pour le compte de l'organisme public a informé le plaignant qu'il avait décidé de donner au demandeur accès à la lettre. Les motifs de la décision comportaient les commentaires suivants :

> *La Loi indique que vous avez le droit d'accès aux renseignements contenus dans la lettre, à moins que ces renseignements ne soient visés, en totalité ou en partie, par les exceptions prévues aux articles 17 à 32 de la loi. À cet égard, j'ai examiné si le paragraphe 17 (1) s'appliquait à votre demande. En voici le libellé :*
>
> ***Atteinte à la vie privée d'un tiers***
> ***17(1)*** *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.*
>
> *Ce paragraphe ne s'applique aux renseignements contenus dans la lettre que s'il s'agit de « renseignements personnels » et si leur communication constituait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.*

L'article 1 de la Loi donne la définition suivante des « renseignements personnels » :

> *« **Renseignements personnels** » : renseignements consignés concernant un particulier identifiable, notamment :*
> *l ses opinions personnelles, sauf si elles ont trait à autrui.*
>
> *Je suis d'avis que la lettre ne contient pas de renseignements sur un « particulier » et qu'elle n'exprime pas les opinions personnelles du « particulier » puisqu'elle a été rédigée au nom du [groupe]. Je suis donc d'avis que la lettre ne contient pas de « renseignements personnels » et qu'en conséquence, le paragraphe 17(1) ne s'applique pas aux renseignements contenus dans la lettre.*
>
> *Je crois également que la communication de la lettre ne constituerait pas une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers même si elle contenait des « renseignements personnels ». Pour en arriver à cette décision, j'ai examiné les paragraphes 17(2), (3) et (4) de la loi. Je suis d'avis que la communication de la lettre ne constituerait pas une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers puisque la lettre a été rédigée au nom du [groupe]. Puisque la lettre exprime les opinions du [groupe], je crois que sa communication ne constituerait pas une atteinte à la vie privée d'un tiers.*

Pendant que notre bureau effectuait son examen, le plaignant a confirmé que la lettre avait été rédigée au nom du groupe, précisant qu'il s'agissait d'un organisme sans but lucratif.

Dans le rapport qu'il a présenté au plaignant et à l'organisme public, notre bureau a indiqué que la disposition de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* relative à l'avis au tiers d'une communication possible d'un renseignement ne concernait que les articles 17 et 18 qui portent, respectivement, sur la vie privée et les intérêts commerciaux d'un tiers. Les inquiétudes du plaignant concernant la communication n'ont rien à voir, à notre avis, avec le paragraphe 33(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

L'article 17, avonsnous indiqué, stipule que le responsable d'un organisme public doit refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.

Nous avons également noté que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* définit les « *renseignements personnels* » comme étant « *les renseignements consignés concernant un particulier identifiable* », notamment :

(a) son nom;
(b) l'adresse ou le numéro de téléphone, de télécopieur ou de courrier électronique de sa résidence;
(c) son âge, son sexe, son orientation sexuelle et son état matrimonial ou familial;
(d) son ascendance, sa race, sa couleur et son origine nationale ou ethnique;
(e) sa religion ou sa confession et sa croyance, son appartenance ou son activité religieuse;
(f) les renseignements médicaux personnels le concernant;
(g) son groupe sanguin, ses empreintes digitales ou ses traits héréditaires;
(h) son allégeance, son appartenance ou son activité politique;
(i) son éducation ou sa profession et ses antécédents scolaires ou professionnels;
(j) sa source de revenu ou sa situation, ses activités ou ses antécédents financiers;
k) ses antécédents criminels, y compris les infractions aux règlements;
(l) ses opinions personnelles, sauf si elles ont trait à autrui;
m)les opinions d'autrui sur lui;
(n) tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui lui est propre;

À notre avis, la définition de « *renseignements personnels* » comme étant des renseignements consignés au sujet « *d'un particulier identifiable* » et les renseignements énumérés aux alinéas a) à n), démontrent que ces termes se rapportent à la vie privée d'une personne physique, d'un être humain. Dans ce contexte, les sociétés, les organisations, les entreprises et les organismes publics ne sont pas des personnes physiques et les renseignements qui les concernent en tant que tiers ne sont pas protégés par les paragraphes 17(1) et 17(2).

Nous avons indiqué que les intérêts commerciaux de tiers qui sont des sociétés, des entreprises ou des organismes publics relèvent de l'article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui porte sur la communication nuisible aux intérêts commerciaux de tiers. Alors que les paragraphes 17 (1) et (2) concernent le droit de communiquer des « renseignements personnels », l'article 18 (1) traite de la communication de « renseignements » seulement. En voici le libellé :

Intérêts commerciaux de tiers
18(1) *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements qui révéleraient :*
(a) des secrets industriels de tiers;
(b) des renseignements d'ordrecommercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, lesquels renseignements ont été fournis à l'organisme public par un tiers, explicitement ou implicitement, à titre confidentiel et sont traités à ce titre de façon constante par le tiers;
(c) des renseignements d'ordrecommercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, dont la divulgation risquerait vraisemblablement :
(i) de nuire à la compétitivité d'un tiers,
(ii) d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins,
(iii) d'entraîner des pertes ou profits financiers injustifiés pour un tiers,
(iv)d'interrompre la communication de renseignements semblables à l'organisme public, alors qu'il serait dans l'intérêt public que cette communication se poursuive,
(v) de révéler des renseignements fournis à une personne nommée pour régler un conflit de travail ou mener une enquête relativement à un tel conflit, notamment un arbitre, un médiateur ou un agent des relations du travail ou de révéler le contenu du rapport de cette personne.

À notre avis, la lettre en question ne contenait pas le genre de renseignements visés à l'article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

À la suite de notre examen des renseignements pertinents, nous avons informé le plaignant qu'à notre avis, aucune des exceptions à la communication prévues à l'article 17 ou 18 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ne s'appliquait aux renseignements contenus dans la lettre demandée. Nous avons donc été incapables de conclure que la décision de l'organisme public d'accéder à la demande d'accès à la lettre était une mauvaise décsion.

Comme la disposition de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* relative au droit d'appel s'applique à ce type de plainte, notre bureau a informé le plaignant de son droit d'appel devant la Cour du Banc de la Reine.

LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

ORGANISMES PUBLICS LOCAUX

INTRODUCTION À LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE*

ORGANISMES PUBLICS LOCAUX *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE* DU MANITOBA

Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été promulguée le 4 mai 1998, elle s'appliquait aux ministères et organismes du gouvernement provincial et prévoyait l'inclusion des autres organismes publics dans son champ d'application au moment de la promulgation des dispositions habilitantes de la Loi.

À la demande de la Ville de Winnipeg, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été modifiée de façon à s'appliquer à la Ville à compter du 31 août 1998. Le 3 avril 2000, la portée de la Loi était élargie aux « organismes publics locaux », tels que définis en vertu de la Loi.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* confère à un particulier un droit d'accès aux documents détenus par les organismes publics locaux du Manitoba, sous réserve de certaines exceptions limitées et précises. La Loi oblige également les organismes publics à protéger les renseignements personnels contenus dans les documents qu'ils détiennent.

Le but de la Loi et le rôle de l'ombudsman du Manitoba, en rapport avec les organismes publics locaux, sont les mêmes que ceux qui sont décrits à la section du présent rapport annuel intitulée « Introduction à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* : Organismes publics ».

ORGANISMES PUBLICS LOCAUX

Aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, un « *organisme public local* » désigne un « *organisme d'éducation* », un « *organisme de soins de santé* » ou un « *organisme d'administration locale* ».

« *Organisme d'éducation* » signifie :
- *une division ou un district scolaire établi sous le régime de la Loi sur les écoles publiques;*
- *l'Université du Manitoba;*
- *une université fondée sous le régime de la Loi sur la fondation des universités;*
- *un collège fondé sous le régime de la Loi sur les collèges;*
- *tout autre organisme d'éducation désigné comme tel dans les règlements.*

« *Organisme de soins de santé* » signifie :
- *un hôpital désigné sous le régime de la Loi sur l'assurance-maladie;*
- *un office régional de la santé établi sous le régime de la Loi sur les offices régionaux de la santé;*
- *un conseil de district de services sociaux et de santé établi sous le régime de la Loi sur les districts de services sociaux et de santé;*
- *un conseil de district hospitalier établi sous le régime de la Loi sur les services de santé;*
- *tout autre organisme de soins de santé établi comme tel dans les règlements.*

« Organisme d'administration locale » désigne :
- *la Ville de Winnipeg;*
- *une municipalité;*
- *un district d'administration locale;*
- *un comité local, conseil communautaire et conseil de communauté constituée que vise la Loi sur les affaires du Nord;*
- *un district d'aménagement établi sous le régime de la Loi sur l'aménagement du territoire;*
- *un district de conservation établi sous le régime de la Loi sur les districts de conservation;*
- *tout autre organisme d'administration locale désigné comme tel dans les règlements.*

Aussi souvent que possible, nous tentons de jouer un rôle éducatif dans nos échanges avec des organismes publics locaux pendant l'étude des premières demandes en vertu de la nouvelle législation. Quand nous communiquons pour la première fois avec un organisme public local au sujet de plaintes concernant l'accès à l'information ou la protection de la vie privée, les cadres de la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée préfèrent rencontrer les agents d'accès de ce service afin de discuter de la législation et des attributions de l'ombudsman du Manitoba. Nous avons constaté que le personnel que nous avons rencontré semble bien disposé en regard des principes qui soustendent la législation.

En 1999, le seul organisme public local à venir nous rencontrer aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été la Ville de Winnipeg, au sujet de laquelle nous avons reçu 28 plaintes, bien que 10 d'entre elles aient été rejetés ou abandonnées. On trouvera dans les pages suivantes le sommaire de certains cas relatifs à la Ville de Winnipeg.

Bien qu'aucun autre organisme public local n'ait été visé par des plaintes sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* en 1999, nous avons inclus dans le présent rapport annuel des sommaires de cas concernant nos premières expériences de l'année 2000 touchant d'autres organismes publics locaux, plus précisément un autre organisme d'administration locale et un organisme d'éducation.

La loi complémentaire à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, soit la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, s'applique à tous les organismes publics locaux, plus particulièrement les organismes d'éducation, les organismes de soins de santé et les organismes d'administration locale, depuis sa promulgation le 11 décembre 1997. Les organismes d'administration locale sont également mentionnés dans la section d'introduction du présent rapport annuel relativement à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

On trouvera dans d'autres sections du présent rapport annuel les sommaires de certaines des 131 plaintes concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée reçues par notre bureau en 1999 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (relativement à des organismes publics), de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et de la *Loi sur l'ombudsman*.

VILLE DE WINNIPEG

Des 28 plaintes déposées contre la Ville de Winnipeg en 1999, dix ont été rejetées ou abandonnées, 11 n'ont pas reçu le soutien de l'ombudsman, cinq ont reçu son soutien et deux étaient en instance à la fin de l'année. Tout au long de 1999, notre expérience avec la Ville de Winnipeg a été très positive.

Nous résumons ci-après deux plaintes récentes concernant la Ville, la deuxième ayant été ouverte et réglée par notre bureau en 2000, bien qu'il s'agisse d'un incident survenu en novembre 1999. Il convient de noter que les deux sommaires portent sur des plaintes multiples. Plusieurs des plaintes reçues par l'ombudsman concernant la Ville de Winnipeg en 1999 provenaient des mêmes personnes – soit 12 d'une personne et neuf de l'autre.

Le premier sommaire a trait au service de police de Winnipeg qui, de par notre expérience, est une organisation très ouverte et coopérative de la Ville de Winnipeg. Le dossier en question vise l'article de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* relatif au droit d'un organisme public de refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document demandé. C'est aussi un exemple de législation provinciale en matière d'accès à l'information étant en interaction avec le *Code criminel du Canada*. Contrairement au sommaire de cas présenté dans notre rapport annuel sous la rubrique « Consommation et Corporations », il s'agit d'un cas où l'ombudsman endossait la pertinence de l'exception citée lorsque la communication de renseignements pourrait vraisemblablement nuire à la conduite d'instances judiciaires.

Le deuxième dossier a trait à un important détail de pratique, à savoir la nécessité pour un organisme public d'indiquer correctement la date de réception d'une demande de communication afin de répondre à l'auteur de la demande dans les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Dans ce cas particulier, le désaccord portait sur la date de réception d'une série de demandes de communication; cependant, notre bureau continue de voir des cas où des organismes publics faisant partie du gouvernement n'estampillent pas la date de réception sur les demandes et n'indiquent pas de date sur leurs lettres de réponse.

◆ 99-111, 99-122 et 99-123 Refus de confirmer ou de nier l'existence de documents

Le requérant a demandé à la Ville de Winnipeg (service de police de Winnipeg) l'accès à des bandes audios et vidéos et/ou à des documents imprimés portant sur des périodes précises et relatifs à une adresse donnée.

Dans sa réponse, l'organisme public a refusé de confirmer ou de nier l'existence des documents demandés. La disposition de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* invoquée dans la réponse de l'organisme public était la suivante :

> ***Refus de confirmer ou de nier l'existence d'un document***
> ***12(2)*** *[...] le représentant d'un organisme public peut, dans sa réponse, refuser de confirmer ou de nier l'existence :*
> *(a) d'un document contenant les renseignements mentionnés à l'article 24 ou 25;*

L'organisme public a mentionné les exceptions cidessous visant la communication des renseignements en vertu de l'article 25 de la Loi.

> ***Communication nuisible à l'exécution de la loi***
> ***25(1)*** *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication pourrait vraisemblablement;*
> *(c) réduire l'efficacité de techniques ou de*

méthodes d'enquête utilisées ou susceptibles d'être utilisées dans l'exécution de la Loi;
(d) nuire à la collecte ou révéler l'existence de documents judiciaires secrets ayant des liens suffisants avec la détection, la prévention ou la suppression d'activités criminelles graves ou d'activités criminelles graves et répétitives;
(e) menacer la vie ou la sécurité d'un agent d'exécution de la loi ou d'une autre personne;

Infraction à un texte fédéral
25(2) *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements qui figurent dans un document lié à l'exécution de la loi et dont la communication est interdite par un texte fédéral.*

Dès réception de ces plaintes, une enquête a été entreprise auprès de l'organisme public et les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ont été examinées.

Nous avons noté que le paragraphe 25(2) de la Loi, cité par l'organisme public, constitue une exception obligatoire, qui exige que le responsable d'un organisme public refuse de divulguer de l'information si cette information fait partie d'un document lié à l'exécution de la loi et dont la communication est interdite par un texte fédéral.

Au cours de notre examen, l'organisme public nous a informé que les types de documents demandés, les enregistrements audios et vidéos de même que les documents imprimés relatifs aux enregistrements audios, seraient considérés comme des documents liés à l'exécution de la loi. L'expression « document lié à l'exécution de la loi » désigne toute information consignée ou enregistrée ayant trait à l'exécution de la loi telle que définie à l'article 1 de la Loi :

*« **exécution de la loi** » Mesures prises aux fins de l'exécution d'un texte, y compris :*
(a) le maintien de l'ordre,
(b) les enquêtes ou les inspections qui aboutissent ou pourraient aboutir à l'imposition d'une peine ou d'une sanction qui sont effectuées aux fins de l'exécution d'un texte;
(c) les instances qui aboutissent ou pourraient aboutir à l'imposition d'une peine ou d'une sanction ou qui sont engagées aux fins de l'exécution d'un texte;

En citant le paragraphe 25(2), l'organisme public faisait un renvoi à la partie VI du *Code criminel*, un texte de loi fédéral. L'organisme public a informé notre bureau que le *Code criminel* interdit la divulgation de tout document contenant le genre de renseignements demandé. Nous avons été avisé que toute information du genre de celle qui était demandée, si elle existe, aurait rapport avec des communications interceptées.

La partie VI du *Code criminel* établit le processus visant à autoriser l'interception de communications en ces termes :

187. (1) Tous les documents relatifs à une demande faite en application de la présente partie sont confidentiels et, [...] sont placés dans un paquet scellé par le juge auquel la demande est faite dès qu'une décision est prise au sujet de cette demande; ce paquet est gardé par le tribunal, en un lieu auquel le public n'a pas accès ou en tout autre lieu que le juge peut autoriser [...]

L'organisme public a informé notre bureau du fait que le *Code criminel* exige que les demandes et les autorisations d'interception de communications soient tenues confidentielles. Le *Code criminel* interdit à tout organisme public de divulguer l'existence ou la nonexistence de ces autorisations. Notre bureau a été informé qu'étant donné que le *Code criminel* interdit de divulguer si cette autorisation existe ou non, il interdirait également de divulguer s'il existe des enregistrements de communications interceptées en conformité avec une autorisation sous scellé. L'organisme public nous a informés que la

divulgation de ce genre d'information qui a été demandée est interdite aux termes du Code criminel et par conséquent, toute divulgation serait interdite aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, comme le prescrit le paragraphe 25(2) de la Loi.

En refusant l'accès à des documents demandés, l'organisme public a également cité le paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. L'organisme public a avisé notre bureau que les documents demandés, s'ils existaient, contiendraient vraisemblablement des renseignements judiciaires. Nous comprenons que des renseignements judiciaires sont des renseignements recueillis par un organisme chargé de l'exécution de la loi et de façon secrète aux fins de la détection de crimes ou de la prévention de violations possibles de la loi. Le type de renseignements demandé, les enregistrements vidéos et audios de communications interceptées et/ou les documents imprimés, correspond à la description de renseignements judiciaires et nous avons été avisés que la divulgation des documents demandés, s'ils existent, contribuerait à la mise à jour de renseignements judiciaires. L'organisme public nous a également avisé que les documents demandés, s'ils existent, contiendraient des renseignements qui révéleraient des techniques et méthodes d'enquête, et la divulgation de ces documents pourraient vraisemblablement nuire à l'efficacité de ces techniques et méthodes.

L'organisme public a avisé notre bureau que si ces documents existent, ils pourraient révéler l'identité d'un agent d'exécution de la loi et d'autres personnes. Nous avons été avisés que la divulgation de cette information, si elle existe, pourrait vraisemblablement menacer la vie, la sécurité ou le bienêtre d'un agent d'exécution de la loi ou d'autres personnes.

Le paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* contient des exceptions à la divulgation de documents relatifs à l'exécution de la loi qui protègent le processus d'exécution de la loi. La Loi permet à un organisme public de refuser de divulguer des informations lorsque cette divulgation pourrait vraisemblablement nuire à la collecte ou révéler l'existence de renseignements judiciaires, et/ou nuire à l'efficacité des techniques et méthodes d'enquête utilisées aux fins de l'exécution de la loi, ou mettre en danger la vie ou la sécurité d'agent d'exécution de la loi ou d'une autre personne. Notre examen nous a permis de constater que si les documents visés par ces demandes existent, ils seraient couverts par cette exception en vertu du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

De plus, le paragraphe 25(2) exige que le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements qui figurent dans un document lié à l'exécution de la loi et dont la divulgation est interdite par un texte fédéral. Notre bureau est d'avis que si les documents demandés existent, leur communication serait interdite aux termes du *Code criminel* du Canada, qui est un texte fédéral. En conséquence, nous avons indiqué que, selon nous, le paragraphe 25(2) s'applique aussi à ces trois cas.

Compte tenu de la législation en vigueur et de notre examen, nous sommes d'avis que les documents demandés, s'ils existent, seraient assujettis au paragraphe 25(2) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui correspond à une exception obligatoire. Notre bureau est également d'avis que les documents demandés, s'ils existent, seraient assujettis au paragraphe 25(1), une exception discrétionnaire de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Considérant que l'article 25 s'applique dans ces cas, nous avons constaté que l'alinéa 12(2)(a) s'appliquerait aussi. Nous sommes convaincus que le droit de discrétion exercé par l'organisme public à cet égard n'était pas déraisonnable. Pour ces raisons, notre bureau n'a pas été en mesure de faire une recommandation dans ces trois cas et l'auteur de la demande a été avisé de son droit d'interjeter appel devant le tribunal.

◆ 2000-037 to 2000-041
Reçu au point d'entrée

Un particulier a déposé cinq plaintes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, alléguant qu'il aurait reçu après le délai prescrit les réponses à ses demandes de communication soumises à la Ville de Winnipeg (Services communautaires).

Le plaignant a reçu cinq lettres de la Ville, toutes datées du 15 décembre 1999. Les lettres indiquaient que l'organisme public avait reçu les demandes de communication le 15 novembre 1999.

Le plaignant a précisé à notre bureau qu'il avait personnellement livré les demandes à un employé de l'organisme public le 12 novembre 1999, ajoutant que les lettres reçues de l'organisme public avaient été livrées à sa résidence le 15 décembre 1999.

Nous comprenons que la Ville de Winnipeg reçoit les demandes de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* par l'intermédiaire du bureau du greffier. Lorsqu'une demande de communication est déposée à un autre bureau de l'organisme public, elle est transmise au bureau du greffier. Notre bureau a fait enquête auprès du bureau du greffier de la Ville.

En examinant le traitement de ces demandes, le greffier a confirmé que les formulaires de demande de communication avaient été reçus par un autre service de la Ville le 12 novembre 1999. Nous avons été informés que les demandes avaient été transmises au département du greffier de la Ville le lundi suivant, soit le 15 novembre 1999.

Au cours de notre examen, nous avons discuté de la législation applicable avec l'organisme public, y compris des dispositions suivantes :

> ***Délai***
> ***11(1)*** *Le responsable de l'organisme public s'efforce de répondre par écrit à la demande dans les 30 jours suivant sa réception, sauf si :*
> *a)le délai est prorogé en vertu de l'article 15;*
> *(b) la demande a été transmise à un autre organisme public en vertu de l'article 16.*

Le greffier a indiqué à notre bureau que l'organisme public était d'avis qu'au moment où il a répondu à ces demandes, les réponses ont été faites dans les délais prescrits. Cet argument était fondé sur la conviction que les demandes de communication ont été reçues par l'organisme public le 15 novembre 1999.

Dans ce cas, les cinq demandes ont été reçues le 12 novembre 1999 et les lettres de réponse sont datées du 15 décembre 1999; l'organisme public n'a pas respecté le délai de réponse de 30 jours imposé par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

DIVISION SCOLAIRE D'EVERGREEN

Il convient d'examiner une autre expérience intéressante vécue par notre bureau avec un organisme public local, bien que ce cas se soit présenté au début de 2000. Deux plaintes concernant un organisme scolaire ont été reçues par notre bureau en avril 2000, soit quelques semaines seulement après que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ait été étendue à tous les organismes publics locaux du Manitoba.

Ces premières plaintes déposées contre la Division scolaire d'Evergreen (notre premier cas assujetti à la Loi et mettant en cause un organisme scolaire), on a demandé au bureau d'examiner le caractère raisonnable de deux estimations des droits fournies par l'organisme public. Dans ces cas, nous avons justement constaté un exemple typique de la façon dont les organismes publics devraient effectuer leurs estimations des droits.

Comme explication, le Règlement 64/98 afférent à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule que le droit d'accès à un dossier est soumis au paiement des droits prévus par la réglementation. Essentiellement, ces droits sont imposés pour le temps de « *recherche* » et de « *préparation* » qui dépasse deux heures, pour tout travail de programmation ou traitement de données et pour la copie de documents.

Le Règlement indique les éléments qui ***ne sont pas*** facturables :

- présentation d'une demande de communication d'un document,
- examen d'un document utilisé par un organisme public pour déterminer, retrouver ou désigner des documents,
- transfert d'une demande à un autre organisme public,
- préparation d'une estimation des droits,
- à l'examen des documents pertinents afin que l'organisme détermine, avant le prélèvement de renseignements dans ceux-ci, si certaines exceptions à la communication s'appliquent ou non,
- préparation d'une explication de documents,
- le temps passé à photocopier un document fourni à l'auteur de la demande (à l'exception des frais de reproduction par page visés par la réglementation, qui *sont* facturables),
- frais de courrier ordinaire, à l'exception des frais de courrier par exprès,
- copie, s'il s'agit de renseignements personnels relatifs à l'auteur de la demande et si les frais de copie sont inférieurs à 10 $.

Le ministère de la Culture, du Patrimoine et du Tourisme, l'organisme public responsable de l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, produit le *Resource Manual, Provincial Government*. Ajoutons que nous sommes d'accord avec l'opinon émit dans le Resource Manual que les éléments cidessous ***ne doivent pas*** non plus être facturés :

- consultation à l'intérieur de l'organisme public, avec d'autres organismes publics, des tierces parties et un conseiller juridique.

Le *Resource Manual* précise les tâches qui sont facturables.

- examen de la documentation des fichiers existants et des listes de transfert de documents pour retrouver les documents,
- extraction de documents du Centre de préarchivage ou prise des dispositions pour la consultation des dossiers aux Archives provinciales,
- examen des documents en vue de retrouver de la correspondance, des rapports ou d'autres documents particuliers qui ont été demandés.
- prélèvement de renseignements

Notre bureau fournit une interprétation additionnelle de ce qui, à notre avis, est une tâche facturable :

- le temps de reproduction de dossiers originaux – selon les circonstances, il faudra probablement faire au moins trois

photocopies devant servir comme :
a) copie intacte de l'original de l'organisme public,
b) copie « de travail » de l'organisme public aux fins du prélèvement de renseignements,
c) copie de l'organisme public ayant fait l'objet de prélèvement de renseignements, s'il y a lieu.

Ici, comme dans l'ensemble du processus, c'est le caractère raisonnable qui doit primer. Il serait raisonnable de facturer des heures passées par le personnel pour faire une première copie, p. ex., charger le photocopieur et enlever et remettre des agrafes, mais pas pour le temps où le photocopieur fonctionne. La préparation de la première copie peut être difficile à cause des dimensions ou de la qualité du papier, et de l'usage d'agrafes, d'autocollants, etc. sur les originaux. La préparation de cette copie peut prendre beaucoup de temps. En règle générale, le personnel devrait utiliser la méthode la plus rapide en tenant compte de la manutention et de la gestion prudentes des originaux.

- Prélèvement de renseignements

L'expression « prélèvement de renseignements » signifie le fait de masquer concrètement des passages de la « copie de travail » à l'aide d'un crayon marqueur noir ou d'un ruban blanc et de placer des annotations en marge expliquant les exceptions utilisées. Parfois, pour que le prélèvement de renseignements soit vraiment efficace, on doit photocopier à nouveau la version contenant des passages masqués. C'est la version de l'organisme public qui a fait l'objet de prélèvement de renseignements et qui peut être consultée par l'auteur de la demande.

◆ 2000-099 et 2000-100 Un A+ pour le calcul des droits

Une personne a porté plainte à notre bureau dénonçant les montants élevés de deux estimations des droits reçues de la Division scolaire d'Evergreen aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Comme les faits et enjeux sont similaires dans les deux cas, on n'a résumé qu'une seule plainte cidessous. Les deux dossiers ont abouti au même résultat : elles ont été jugées non fondées.

La première estimation des droits pour une demande de communication concernant :

> *des dossiers statistiques sur les inscriptions à la Gimli Early Middle Years School, y compris :*
> - *le nombre d'élèves en 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000*
> - *les jours d'absence d'étudiants dans ces années*
> - *le nombre de départs prématurés d'élèves au cours de ces années*
> - *le nombre d'élèves qui n'étaient pas présents à l'école mais qui faisaient partie du système, c.àd. qui recevaient l'enseignement de leurs parents à domicile. [Traduction]*

Dans sa lettre de réponse, l'organisme public a indiqué que cette demande avait été précisée par la suite et signifiait « toutes les absences et les présences possibles ou le taux d'absentéisme », et que l'expression « départs prématurés » signifie les élèves partant à l'heure du midi. Nous comprenons que l'auteur de la demande a informé le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée qu'elle aimerait recevoir les renseignements statistiques sur les inscriptions sous forme de pourcentages, à savoir le pourcentage de jours de présence par rapport au nombre de jours de l'année scolaire.

L'organisme public a avisé l'auteur de la demande des frais s'appliquant à la demande et a fourni un formulaire d'estimation des droits indiquant le total des coûts estimatifs, soit 245 $, répartis comme suit :

- **Droit de recherche et de préparation :**
  - Période supérieure..... 6,5 heures à 2 heures
  - Coût estimatif (15 $ pour.... 195 $ chaque demiheure)

- **Droit relatif à la programmation informatique et au traitement des données :**
  - Travail au sein de l'organisme
    Estimation du temps de travail..... 75 minutes
    Coût estimatif (10 $ pour chaque 15 minutes) ..... 50 $

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* exige d'un organisme public qu'il fournisse une estimation des droits lorsqu'il considère, dans les limites du raisonnable, que le temps de recherche et de préparation pour répondre à cette demande dépassera probablement deux heures. La Loi comporte les dispositions cidessous relativement aux frais.

Droits
7(3) *Le droit d'accès aux documents est assujetti au paiement de tout droit réglementaire.*

Droits
82(1) *Le responsable d'un organisme public peut exiger qu'une personne verse à l'organisme les droits fixés par les règlements pour la présentation de sa demande et pour les services de recherche, de préparation, de copie et de livraison.*

Le *Règlement sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* 64/98, afférent à la Loi, établit les règles cidessous en ce qui a trait au droit de recherche et de préparation.

Droit de recherche et de préparation
4(1) *L'auteur de la demande paie un droit de recherche et de préparation à l'organisme public lorsque celuici juge que la recherche et la préparation liées à la demande prendra plus de deux heures.*

4(2) *Le droit payable pour la recherche et la préparation est de 15 $ pour chaque demiheure qui s'ajoute aux deux premières heures.*

4(3) *Lorsqu'il calcule le temps de recherche et de préparation, l'organisme public tient compte du temps qu'il a fallu pour prélever des renseignements dans les documents pertinents en vertu du paragraphe 7(2) de la Loi. Est exclu toutefois du calcul le temps consacré :*

(a) à la transmission d'une demande à un autre organisme public en vertu de l'article 16 de la Loi;

(b) à l'estimation des droits en vertu de l'article 7;

(c) à l'examen des documents pertinents afin que l'organisme détermine, avant le prélèvement de renseignements dans ceuxci, si certaines exceptions à la communication s'appliquent ou non;

(d) à la reproduction d'un document fourni à l'auteur de la demande;

(e) à la fourniture de renseignements supplémentaires relatifs à un document en vertu du paragraphe 14(2) de la Loi.

Droits relatifs à la programmation informatique et au traitement de données
6 *Lorsque, pour faire suite à une demande, l'organisme public doit utiliser une programmation informatique ou engage des frais de traitement de données, l'auteur de la demande paie à l'organisme :*

(a) 10 $ pour chaque période de quinze minutes de programmation ou de traitement de données effectué au sein de l'organisme;

b) le coût réel de la programmation ou du traitement de données effectué par un autre organisme.

Estimation des droits

8(1) *Les organismes publics, conformément au paragraphe 82(2) de la Loi, remettent aux auteurs des demandes une estimation des droits rédigée selon la formule 2 de l'annexe A lorsqu'ils jugent que, pour donner suite aux demandes :*

(a) soit la recherche et la préparation prendront vraisemblablement plus de deux heures;

(b) soit des frais de programmation ou de traitement de données seront engagés.

Nous avons noté qu'il est important de garder à l'esprit qu'une estimation des droits a pour but de fournir un calcul du temps de recherche et de préparation que l'on peut raisonnablement prévoir comme étant nécessaire pour répondre à une demande de communication. Nous avons également souligné que la Loi prévoit qu'une estimation a force obligatoire pour l'organisme public et que celuici ne peut imposer à l'auteur de la demande d'autres frais de recherche et de préparation si le temps passé réellement à répondre à la demande est plus long que prévu. En outre, si le temps passé à répondre à la demande est plus court que prévu, l'organisme public est tenu de rembourser la différence à l'auteur de la demande en conformité avec les dispositions cidessous de la Loi et du Règlement.

Coût réel

82(6) *Les frais de recherche, de préparation, de copie et de livraison visés par le paragraphe (1) ne peuvent excéder le coût réel des services.*

8(3) *L'estimation des droits lie l'organisme public. De plus, si le coût réel de recherche et de préparation, de programmation informatique ou de traitement de données est inférieur à l'estimation, l'organisme rembourse la différence à l'auteur de la demande.*

À la suite du dépôt de la plainte, une enquête a été menée auprès de l'organisme public concernant l'estimation des droits. Lors d'une rencontre tenue avec l'organisme public, on a examiné le calcul de l'estimation des droits en regard des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et du Règlement afférent.

L'organisme public a fourni à notre bureau une ventilation détaillée des coûts liés au temps de recherche et de préparation prévu, qui a servi de base à l'estimation des droits.

L'organisme public a déclaré que l'information concernant le nombre d'étudiants inscrits en 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000 serait facilement accessible et qu'aucun coût n'avait été imposé pour cette information.

L'organisme public nous a informés qu'il fallait créer un registre indiquant le nombre de jours d'absence d'élèves relatifs à ces années. L'organisme public a indiqué qu'une grande partie du temps de recherche et de préparation a été passée pour répondre à cette portion de la demande.

L'organisme public a informé notre bureau que ces renseignements sont conservés dans les registres de fréquentation scolaire de chaque classe. Ces registres indiquent le nom de chaque élève de la classe et renferment des colonnes où l'on inscrit les présences et absences de chacun; on y trouve un sommaire du nombre de présences et d'absences à l'école pour chaque mois et les deux sessions de l'année, et un résumé pour l'année.

L'organisme public a déclaré que pour préparer ces données, il faudrait prendre du temps pour consulter tous les registres afin de compiler l'information sur les sommaires de fréquentation pour l'année. Pour chaque registre, il faudrait additionner les totaux des jours de fréquentation pendant l'année scolaire et le nombre de jours « possibles » afin de calculer les pourcentages.

On nous a informés que l'organisme public estimait qu'il faudrait trois minutes par registre pour la préparation de l'information. L'organisme public a précisé que cette estimation a été faite à la suite d'un exercice

chronométré d'addition des nombres indiqués dans un registre. Ce délai de trois minutes a ensuite été multiplié par le nombre de registres existants pour les années scolaires 1997-1998 et 1998-1999 afin de déterminer la période de temps nécessaire pour compiler les données.

L'organisme public a ajouté que pour l'information demandée concernant la troisième année scolaire, à savoir l'année scolaire en cours, les registres n'avaient pas encore été pondérés pour la deuxième session et pour l'année scolaire, puisque l'année scolaire n'était pas terminée au moment de la demande. Nous avons été informés que des calculs additionnels seraient nécessaires, y compris les étapes supplémentaires pour additionner les jours de fréquentation de chaque élève pour chaque mois de la deuxième session et pour calculer le nombre total pour la première session afin d'en arriver aux totaux pour chaque élève. L'organisme public pourrait alors procéder comme avec les registres complétés en additionnant les colonnes. On nous a informés que le temps estimé pour chacun des registres de l'année scolaire en cours était de 20 minutes. L'organisme public a indiqué qu'il était arrivé à cette estimation après avoir mené un exercice chronométré de calcul des totaux dans un registre de l'année en cours.

D'après la ventilation des coûts préparée par l'organisme public, l'estimation du temps de recherche et de préparation atteignait 8,8 heures, chiffre qui a été arrondi à la baisse à 8,5 heures. Aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, le temps de recherche et de préparation dépassant deux heures doit être facturé à l'auteur de la demande. L'estimation des droits faite par l'organisme public a été fondée sur les 6,5 heures en excédent de deux heures.

Dans son estimation des droits, l'organisme innclut également une période de 75 minutes pour le temps de programmation informatique et de traitement des données. L'organisme public a informé notre bureau que ce temps était estimé pour la saisie des données en vue de créer un régistre contenant l'information demandée.

Au cours de notre enquête, nous avons évalué si le temps calculé dans l'estimation des droits était conforme aux dispositions de la Loi et si l'estimation était raisonnable dans les circonstances entourant cette demande en particulier. Notons que l'organisme public a fourni à notre bureau des explications claires et une documentation appropriée relativement à la ventilation des coûts qui a servi de fondement à l'estimation des droits. Soulignons aussi que l'organisme public a fait un échantillonnage représentatif afin de fournir une base pour l'extrapolation du temps de préparation nécessaire pour répondre à la demande.

De plus, nous avons remarqué que le format des dossiers existants de l'organisme public n'était pas le même que celui demandé, mais l'organisme possédait dans ses dossiers l'information demandée. La Loi permet à un organisme public de créer un dossier pour l'auteur d'une demande en ces termes :

> ***Création d'un document sous la forme demandée***
> ***10(2)*** *Si un document existe mais ne se trouve pas sous la forme demandée, le responsable de l'organisme public peut créer le document sous la forme demandée s'il est d'avis que cette solution est plus simple et moins coûteuse pour l'organisme public.*

Voilà le contexte dans lequel le traitement des données a été évalué par l'organisme public et le calcul effectué aux fins de l'estimation des droits pour ce travail.

D'après notre examen du calcul de l'estimation et les renseignements fournis par l'organisme public concernant le temps de recherche et de préparation nécessaire pour répondre à la demande, nous avons déterminé que l'estimation des droits était raisonnable. En conséquence, nous avons jugé que la plainte n'était pas fondée et notre bureau n'a pas fait de recommandation à ce sujet.

PARTIE 2

LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS

DÉPOSITAIRES

INTRODUCTION À LA *LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS : DÉPOSITAIRES*

LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS DU MANITOBA

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* a été promulguée comme loi du Manitoba le 11 décembre 1997. Il s'agissait d'une loi unique au Canada en ce sens qu'elle était la seule loi distincte assurant aux particuliers l'accès aux « *renseignements médicaux personnels* » qui les concernent et qui sont détenus par un « *dépositaire* ». D'autres dispositions assurent la protection des renseignements médicaux personnels, en régissant la collecte, l'utilisation, la divulgation et la sécurité de ces renseignements sous la garde ou la responsabilité des dépositaires.

Les « *renseignements médicaux personnels* » sont définis en vertu de la Loi comme les renseignements consignés concernant un particulier identifiable et ayant trait à sa santé ou à ses antécédents médicaux (y compris les renseignements d'ordre génétique), aux soins de santé qui lui sont fournis et au paiement des soins de santé qui lui sont fournis. Cette définition vise notamment le numéro d'identification médical personnel (NIMP) ou toute autre indication qui est propre au particulier, ainsi que les renseignements identificateurs concernant le particulier qui sont recueillis à l'occasion de la prestation de soins de santé ou du paiement de ces soins et qui découlent de ces opérations. Le terme « *dépositaire* », dont il est question plus en détail dans les pages suivantes, englobe les organismes publics, les organismes d'éducation, les organismes de soins de santé et les professionnels de la santé.

Le préambule de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* fait état des raisons pour lesquelles la législation est entrée en vigueur :

- (...) les renseignements médicaux sont personnels et de nature délicate et leur confidentialité doit être préservée afin que les particuliers ne craignent pas de demander des soins de santé ni de divulguer des renseignements de nature délicate aux professionnels de la santé;

- (...) les particuliers doivent en toute justice avoir accès à leurs propres renseignements médicaux afin de pouvoir prendre des décisions éclairées en matière de soins de santé et de faire corriger les renseignements les concernant qui sont inexacts ou incomplets;

- (...) il est nécessaire d'agir de façon uniforme en ce qui a trait aux renseignements médicaux personnels étant donné que de nombreuses personnes autres que les professionnels de la santé obtiennent, utilisent et communiquent à l'heure actuelle ces renseignements dans des contextes différents et à des fins diverses;

- (...) l'établissement de règles claires et certaines touchant la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements médicaux personnels constitue un soutien essentiel aux systèmes d'information électroniques en matière de santé, lesquels systèmes peuvent améliorer tant la qualité des soins donnés aux patients que la gestion des ressources dans le domaine des soins de santé.

Fondamentalement, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* se complètent. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ne s'applique pas aux renseignements médicaux personnels. En revanche, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* porte essentiellement sur la communication et la protection des renseignements médicaux personnels des particuliers.

DÉPOSITAIRES

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* s'applique aux « *dépositaires* » tels que définis dans la Loi.

Le terme « *dépositaire* » englobe les organismes publics comme les ministères et organismes du gouvernement provincial; les organismes d'administration locale comme les municipalités, les districts d'administration locale, les districts d'aménagement et les districts de conservation; les organismes d'éducation comme les divisions et districts scolaires, les universités et les collèges; les organismes de soins de santé comme les hôpitaux, les foyers de soins personnels, les centres psychiatriques, les cliniques médicales et les laboratoires; et les professionnels de la santé autorisés ou inscrits aux fins de la prestation de soins de santé en vertu d'une loi de l'Assemblée législative, ou qui sont des membres d'une catégorie de personnes que les règlements désignent à ce titre.

Les professionnels de la santé et les établissements de soins de santé rattachés au secteur privé entrent aussi dans la définition.

RÔLE DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

Comme c'est le cas avec la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, il est possible de déposer une plainte auprès de l'ombudsman en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* en cas de refus de communication des documents demandés conformément à la Loi. Si la personne concernée n'obtient pas la communication de tous les documents demandés après l'enquête de l'ombudsman, elle peut en appeler auprès de la Cour du Banc de la Reine. L'ombudsman peut aussi interjeter appel de la décision à la place de l'auteur de la demande (avec son consentement) ou intervenir à titre de partie à un appel.

En vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, l'ombudsman peut aussi faire enquête sur les plaintes de particuliers qui croient que les renseignements médicaux personnels les concernant ont été recueillis, utilisés ou communiqués par un organisme public en contravention de la Loi.

À l'instar de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* confère à l'ombudsman, entre autres attributions, le pouvoir de faire enquête sur les plaintes concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

L'ombudsman peut notamment :

- *procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour surveiller et garantir l'observation de la Loi;*
- *renseigner le public au sujet de la Loi et recevoir les commentaires du public au sujet de questions concernant la confidentialité des renseignements médicaux personnels ou l'accès à ces renseignements;*
- *commenter les répercussions qu'ont sur l'accès aux renseignements médicaux personnels ou sur la confidentialité de ces renseignements les projets législatifs ou les programmes ou pratiques prévus des dépositaires;*
- *commenter les répercussions qu'a sur la confidentialité des renseignements médicaux personnels soit l'utilisation ou la communication de renseignements médicaux personnels en vue du couplage de documents, soit le recours à la technologie de l'information dans la collecte, le stockage, l'utilisation ou la transmission des renseignements médicaux personnels.*

Les attributions générales conférées à notre bureau par la législation nous ont permis notamment d'ouvrir des dossiers « d'enquête spéciale ». Ces dossiers ont souvent trait à des enjeux généraux ou systémiques soulevés dans des plaintes ou correspondant à des préoccupations qui ont été portées à notre attention. Dans le présent rapport annuel, les numéros de dossiers commençant par un « S » renvoient à des enquêtes spéciales.

En 1999, notre bureau a reçu 28 plaintes en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Huit d'entre elles visaient des ministères ou organismes du gouvernement provincial, une concernait un organisme public local, onze visaient des établissements de soins de santé et cinq ont été déposées contre des professionnels de la santé. Trois plaintes dépassaient la compétence du bureau, donc l'ombudsman les a refusées.

Curieusement, depuis le 11 décembre 1997, date où la Loi a été promulguée, il n'y a eu aucune plainte déposée contre des organismes d'éducation, et seulement une contre un organisme d'administration locale. Par conséquent, et compte tenu du nombre relativement peu élevé de plaintes reçues à notre bureau en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* en général, il nous apparaît évident que la population pourrait ne pas être informée de tous les droits et obligations relatifs à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée aux termes de cette législation. Une autre explication pourrait être que l'exercice de ces droits et obligations, que ce soit de façon non officielle ou officielle conformément à la Loi, est particulièrement bénéfique.

Toutefois, notre expérience jusqu'à présent indique que les dépositaires de renseignements ne sont pas pleinement conscients de leurs obligations. Bien après le début de l'an 2000, soit deux ans après la promulgation de la Loi, certains professionnels de la santé nous ont dit qu'ils n'étaient pas au courant de l'existence de cette loi. L'un d'eux a même soumis une facture à un agent d'exécution de la loi pour le temps qu'il a passé à répondre à notre demande de renseignements concernant une plainte déposée contre lui! La liste annotée de nos communiqués de presse présentée dans les pages précédentes du présent rapport annuel montre qu'il y a un certain nombre de dépositaires qui ne se conforment pas aux dispositions de la Loi relatives à la sécurité des renseignements médicaux personnels qui sont en leur possession ou dont ils sont responsables.

Les utilisateurs de soins de santé ne sont peutêtre pas au courant de leurs droits ou de la façon dont la Loi doit être appliquée. Des 28 plaintes reçues par le bureau en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* en 1999, sept ont été refusées par l'ombudsman parce que les plaintes n'étaient pas du genre de celles qui peuvent être déposées en vertu de la législation, ou parce qu'elles ne s'appliquaient pas à une organisation définie comme étant dépositaire au sens de la Loi, ou parce que le plaignant n'était pas une personne habilitée, en vertu de la Loi, à déposer une plainte.

Malgré le nombre relativement restreint de plaintes reçues par notre bureau sous le régime de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, les plaintes portant sur la protection de la vie privée en vertu de la législation sont souvent très longues à traiter. En plus de ces cas qui sont souvent complexes, nous avons noté la nécessité de fournir une foule de renseignements sur la Loi aux personnes en cause, plus particulièrement aux dépositaires.

Les sommaires de cas cidessous sont classés par dépositaire et mettent en lumière certains principes importants abordés par notre bureau en 1999 aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Le premier sommaire présente un commentaire fait par notre bureau en rapport avec deux plaintes qui ont été examinées relativement à un établissement de soins de santé et qui a une incidence directe sur tous les dépositaires.

Les sommaires de quelque 131 autres plaintes relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée reçues par notre bureau en 1999 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur l'ombudsman* sont abordés dans des sections distinctes du rapport annuel.

ÉTABLISSEMENTS DE SOINS DE SANTÉ

Des 28 plaintes reçues en 1999 en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, 11 ont été déposées contre des établissements de soins de santé. Trois d'entre elles ont été refusées ou abandonnées, une a fait l'objet de recommandations, deux ont été jugées non fondées et cinq étaient encore à l'étude à la fin de l'année. La plupart avaient rapport à la protection de la vie privée, le consentement éclairé étant souvent au centre du litige.

Certaines enquêtes menées aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* qui ont commencé en 1999 ont incité notre bureau à fournir son interprétation officielle des éléments qui font partie d'un consentement juste et éclairé dans le contexte de pratiques équitables de traitement de l'information reconnues à l'échelle internationale. Ces pratiques, d'après ce que nous en avons vu, font partie des principes qui soustendent la législation du Manitoba en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée. Les éléments du consentement éclairé que notre bureau a pris en considération et qu'il a peaufinés au meilleur de ses connaissances ont été présentés sous forme de commentaire adressé à tous les organismes publics et intitulé « *Personal Health Information, Elements of Consent* ». La traduction libre de ce document est présentée cidessous.

Ce commentaire s'applique à tous les dépositaires et représente la position du Bureau de l'ombudsman du Manitoba relativement au consentement actif et éclairé. Une version similaire des éléments du consentement en ce qui a trait aux renseignements personnels est présentée dans la section du présent rapport annuel concernant la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, sous la rubrique « *Voirie et Transport Manitoba* ».

◆ S1999-023 Renseignements médicaux personnels - Éléments du consentement

Le commentaire cidessous a été préparé par le Bureau de l'ombudsman et porte sur la question du consentement en rapport avec la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*:

RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS ÉLÉMENTS DU CONSENTEMENT

En présentant les éléments du consentement cidessous qui devraient être pris en compte par un dépositaire concernant les informations enregistrées relatives à une personne identifiable, le Bureau de l'ombudsman ne veut pas signifier qu'il n'y a qu'un processus, activité ou forme de consentement par lequel on peut obtenir un consentement éclairé aux fins de la collecte, de l'utilisation ou de la communication de renseignements personnels.

Il peut arriver que l'on doive obtenir le consentement de la personne visée par des renseignements médicaux personnels lorsque ces renseignements sont recueillis d'une autre personne ou qu'ils sont utilisés ou divulgués par cette autre personne. Les organismes publics ont le devoir de s'assurer qu'ils obtiennent le consentement de la personne que ces renseignements concernent en conformité avec les dispositions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Nous avons formulé des éléments généraux qui pourraient, à notre avis, être utilisés d'une manière flexible, raisonnable et efficace à condition que le processus soit conforme à la loi et qu'il aboutisse à l'obtention d'un consentement en toute connaissance de cause, lorsque ce consentement est nécessaire ou recherché. La prise en compte de chaque élément du consentement peut contribuer à garantir au public que le dépositaire ne fournira que le

minimum d'information en vertu d'un consentement éclairé, en termes non équivoques et s'appliquant à des circonstances précises.

Pour s'assurer que le dépositaire recueillera, utilisera et communiquera seulement le minimum de renseignements médicaux personnels nécessaires à l'exécution de ses fonctions, le consentement doit être obtenu par écrit et inclure les éléments suivants :

(a) la description détaillée des renseignements médicaux personnels devant être recueillis, utilisés ou communiqués;

(b) l'identité de la personne, de l'organisation ou du dépositaire duquel les renseignements médicaux personnels peuvent être recueillis, ou par qui ils seront utilisés ou communiqués;

(c) tous les buts visés par la collecte, l'utilisation ou la communication des renseignements;

(d) une déclaration du dépositaire :
- affirmant que toute tierce partie recevant l'information sera avisée de ne pas utiliser ni divulguer les renseignements médicaux personnels fournis par le dépositaire, sauf pour un usage précisé dans la formule de consentement;
- précisant les circonstances que l'on mentionnera à la tierce partie où celleci serait autorisée à communiquer les renseignements subséquemment;

(e) une déclaration de la personne consentante visée par les renseignements, où celleci reconnaît qu'elle a été avisée :
- des raisons pour lesquelles les renseignements doivent être obtenus;
- des risques et des avantages liés à son consentement ou à son refus de consentir à la collecte, à l'utilisation ou à la communication des renseignements;

(f) les dates de début et de fin de la période où le consentement sera valide;

(g) une déclaration indiquant que le consentement peut être annulé ou modifié en tout temps.

Pour rendre nos suggestions plus claires, nous réaffirmons notre point de vue selon lequel un formulaire de consentement ne doit pas nécessairement comporter tous les éléments dans toutes les circonstances, mais chacun de ces éléments doit être soigneusement pris en considération au cours du processus de préparation de ce genre de formulaire.

PROFESSIONNELS DE LA SANTÉ

En 1999, notre bureau a reçu cinq plaintes dirigées contre des professionnels de la santé, tous des chiropraticiens qui ont utilisé et divulgué des renseignements médicaux personnels concernant des patients afin d'obtenir un appui pour un candidat en politique. Ces dossiers ont été jugés comme étant fondés par l'ombudsman et ont donné lieu à des recommandations. Comme ces plaintes ont fait l'objet d'un communiqué et d'un document d'information disponibles à notre bureau et sur notre site Web, nous ne les résumerons pas dans le présent rapport.

Comme autre exemple de notre travail relatif aux professionnels de la santé et à la question du consentement éclairé, nous présentons cidessous un sommaire de plainte contre un psychiatre reçue dans les premiers jours de 2000. Il s'agit d'un cas où la législation permet la divulgation de renseignements médicaux personnels sans le consentement de la personne visée par ces renseignements. En conséquence, la plainte pour bris de confidentialité a été jugée non fondée.

◆ 2000-054
Divulgation autorisée

La plaignante avait exprimé son inquiétude, en regard de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, concernant le fait que des renseignements médicaux personnels qui la concernent ont été communiqués sans son consentement aux Services à l'enfant et à la famille (SEF) de Winnipeg. Sa plainte visait un psychiatre, qui est un dépositaire au sens de la Loi.

Après réception de la plainte, une enquête a été menée auprès de la plaignante et du dépositaire. La plaignante a fourni des copies de deux rapports médicaux provenant du dépositaire et concernant son état de santé mentale. La plaignante a indiqué que ces rapports ont été fournis aux SEF sans son consentement, et que son enfant lui a été retiré par la suite.

Au cours de discussions avec le responsable des enquêtes sur la conformité à notre bureau, le dépositaire a confirmé que les deux rapports ont été communiqués aux SEF. Il a déclaré avoir fourni ces rapports parce qu'il mettait en doute la capacité de la plaignante de prendre soin de son enfant convenablement. Il a ajouté qu'il a l'obligation législative de signaler ces craintes aux SEF aux termes de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille.*

Conformément à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, un dépositaire doit obtenir le consentement d'un particulier avant de divulguer des renseignements médicaux personnels, à moins de circonstances particulières et limitées, comme quand la santé ou la sécurité d'une personne peut être compromise ou que la divulgation est exigée aux termes d'une autre loi.

> ***Consentement du particulier***
> ***22(1)*** *Sous réserve du paragraphe (2), le dépositaire ne peut communiquer des renseignements médicaux personnels que si, selon le cas :*
>
> *(a) le particulier que les renseignements concernent ou son représentant est le destinataire de la communication;*
>
> *(b) le particulier que les renseignements concernent a consenti à leur communication.*

> ***Communication sans le consentement du particulier***
> ***22(2)*** *le dépositaire peut communiquer des renseignements médicaux personnels sans le consentement du particulier qu'ils concernent :*
>
> *(b) à toute personne s'il a des motifs raisonnables de croire que la communication est nécessaire pour prévenir ou atténuer une menace sérieuse et imminente pour :*

(i) la santé ou la sécurité mentale ou physique du particulier que les renseignements concernent ou celle d'autrui,

(o)si un texte provincial ou fédéral le permet ou l'exige.

Nous avons noté que la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, une loi du Manitoba, exige que toute personne ayant des motifs raisonnables de croire qu'un enfant a ou pourrait avoir besoin de protection divulgue ces renseignements aux SEF.

Enfant ayant besoin de protection

17(1) *Pour l'application de la présente loi, un enfant a besoin de protection lorsque sa vie, sa santé ou son bienêtre affectif sont menacés par l'acte ou l'omission d'une personne.*

Communication obligatoire

18(1) *Sous réserve du paragraphe (1.1), la personne qui possède des renseignements qui la portent raisonnablement à croire qu'un enfant peut ou pourrait avoir besoin de protection conformément à l'article 17 communique sans délai ces renseignements à un office ou aux parents ou au tuteur de l'enfant.*

Communication à un office seulement

18(1.1) *Le paragraphe (1) ne s'applique pas lorsque la personne visée à ce paragraphe, selon le cas :*

b) possède des renseignements qui la portent raisonnablement à croire que les parents ou le tuteur :

(i) ou bien sont la cause du besoin de protection de l'enfant;

(ii) ou bien ne peuvent ou ne veulent pas assurer à l'enfant une protection convenable dans les circonstances ...

Cette personne communique alors sans délai les renseignements qu'elle possède à un office.

Obligation de communiquer les renseignements

18(2) *Par dérogation aux dispositions de toute autre loi, le paragraphe (1) s'applique même si la personne a obtenu ces renseignements dans l'exercice de sa profession ou à titre confidentiel. Le présent paragraphe ne s'applique pas au secret professionnel des avocats.*

Nous avons noté que quand les SEF ont reçu un rapport selon lequel un enfant a ou pourrait avoir besoin de protection, l'organisme doit mener une enquête et prendre une décision.

Enquête par l'office

18.4(1) *L'office qui reçoit des renseignements l'amenant à soupçonner qu'un enfant a besoin de protection enquête immédiatement sur l'affaire et il prend les autres mesures prévues par la présente loi ou prescrites par règlement ou celles qu'il estime nécessaires à la protection de l'enfant s'il conclut, après l'enquête, que l'enfant a besoin de protection.*

Nous avons constaté que, conformément aux dispositions de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, lorsque le dépositaire a eu des craintes concernant le bienêtre de l'enfant de la plaignante, il avait l'obligation légale de signaler ces craintes aux SEF. Notre compréhension est que malgré l'obligation du dépositaire de fournir les renseignements initiaux aux termes de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, la responsabilité d'enquêter sur cette déclaration et de prendre la décision finale concernant le besoin de protection incombait toujours aux SEF.

À la suite de notre examen, nous avons informé la plaignante que notre bureau était d'avis que les dispositions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* autorisaient le dépositaire à communiquer ses renseignements médicaux personnels aux SEF sans son consentement.

PARTIE 3

LOI SUR L'OMBUDSMAN

MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL ET MUNICIPALITÉS (À L'EXCEPTION DE LA VILLE DE WINNIPEG)

INTRODUCTION À LA LOI SUR L'OMBUDSMAN : MINISTÈRES, ORGANISMES ET MUNICIPALITÉS (À L'EXCEPTION DE WINNIPEG)

LOI SUR L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

Depuis 1970, l'ombudsman du Manitoba tient ses attributions de la *Loi sur l'ombudsman*, qui confère à l'ombudsman le pouvoir d'enquêter au sujet de plaintes concernant l'administration par des ministères et organismes du gouvernement provincial lorsqu'une personne soutient avoir été lésée. Depuis 1997, la *Loi sur l'ombudsman* s'applique à toutes les municipalités, à l'exception de la Ville de Winnipeg. Les plaintes concernant l'accès à l'information et la confidentialité qui, pour des raisons de juridiction, ne sont pas régies par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ou la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, mais qui tombent sous le régime de la *Loi sur l'ombudsman* sont examinées par notre bureau en vertu de cette législation. Parmi les situations qui ont donné lieu à l'application par notre bureau de la *Loi sur l'ombudsman* en matière d'accès à l'information ou de confidentialité, citons des cas où le plaignant, l'organisation contre laquelle une plainte a été déposée ou encore les documents visés ne sont pas régis par la législation en matière d'accès à l'information ou de protection de la vie privée.

Comme dans le cas de la législation manitobaine sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, l'ombudsman peut, aux termes de la *Loi sur l'ombudsman*, recevoir des plaintes et amorcer des enquêtes de sa propre initiative. Comme lorsqu'il s'agit de législation sur l'accès et la protection de la vie privée, l'ombudsman agit de façon indépendante et détient des pouvoirs étendus d'enquêter, de rendre des rapports publics et de faire des recommandations lorsque des plaintes sont fondées et dans les cas où un règlement non officiel est un échec. Les décisions prises par l'ombudsman aux termes de la *Loi sur l'ombudsman*, contrairement à celles qui découlent de la législation sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, ne peuvent pas faire l'objet d'un appel devant le tribunal.

En 1999, 13 plaintes ont été traitées par la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée aux termes de la *Loi sur l'ombudsman*. Trois causes ont été réglées avec la prestation d'une aide, deux avec la fourniture de renseignements, deux étaient fondées ou partiellement fondées et six étaient encore à l'étude à la fin de l'année.

On trouvera cidessous deux exemples de cas traités par la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée aux termes de la *Loi sur l'ombudsman* en 1999; l'une concerne l'accès à l'information, et l'autre, la confidentialité.

Ces dossiers viennent s'ajouter aux 146 autres plaintes traitées en 1999 par la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée en vertu de la Loi sur la l'accès à l'information et la protection de la vie privée et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*; certaines d'entre elles sont résumées dans d'autres sections du présent rapport annuel. Il convient aussi de noter que la plupart des plaintes traitées en vertu de la *Loi sur l'ombudsman* sont traitées par la Division de l'ombudsman de notre bureau. Des statistiques et des sommaires de cas non liés à la question de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée font l'objet d'un autre rapport annuel.

AGASSIZ WEED CONTROL DISTRICT

Une plainte a été déposée à notre bureau selon laquelle une demande de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* aurait été traitée de façon inappropriée, avec le résultat que l'accès à l'information demandée n'a pas été fournie. À première vue, nous avons noté que l'organisme qui faisait l'objet de la plainte, l'Agassiz Weed Control District, était une organisation établie par une municipalité (en l'occurrence, la municipalité rurale de Lac du Bonnet), agissant avec d'autres municipalités en vertu de la Loi sur la destruction des mauvaises herbes. Le Weed Control District doit rendre compte à la municipalité rurale.

Au moment où la plainte a été déposée à notre bureau en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, les organismes publics locaux comme les municipalités rurales n'étaient pas assujettis à cette législation. Même si la Loi s'était appliquée au moment de la demande de communication et de la plainte, les conseils des districts pour la lutte contre les mauvaises herbes (*weed control districts*) ne semblent pas répondre à la définition d'« *organisme gouvernemental* » qui les assujettirait à la Loi. Néanmoins, comme l'Agassiz Weed Control District doit rendre compte à la municipalité rurale et aux municipalités rurales régies en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, notre bureau a pris la plainte en considération en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*.

◆ 2000-059X
Préparer la voie à l'accès à l'information

La plaignante a écrit à notre bureau concernant une réponse qu'elle a reçue à une demande d'information qui, selon elle, a été faite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Sa demande était sous forme de lettre plutôt que d'une demande de communication requise aux termes de la Loi. La personne a demandé une copie des documents compilés par le conseil de l'Agassiz Weed Control District et un superviseur du désherbage concernant la plaignante et son conjoint. La réponse, reçue d'un représentant du Weed Control District, indiquait :

> *Ni l'Agassiz Weed Control District ni moimême ne pouvons vous fournir les renseignements demandés de la façon dont vous les avez demandés. Je ne suis pas sûr de quelle façon vous devriez vous y prendre. Votre avocat pourrait vous conseiller à cet égard. [Traduction]*

Il nous est apparu que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ne s'appliquait pas au Weed Control District, mais nous avons fait enquête sur le dossier en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*. L'ombudsman peut examiner des plaintes concernant l'administration des municipalités lorsqu'une personne soutient qu'elle a été lésée. Nous avons constaté qu'en vertu de la Loi sur la destruction des mauvaises herbes, les municipalités peuvent créer un district pour la lutte contre les mauvaises herbes par l'adoption d'un règlement, et prendre des dispositions avec d'autres municipalités afin de créer un conseil d'administration et d'en nommer les membres. La responsabilité des districts pour la lutte contre les mauvaises herbes étant confiée aux municipalités, l'ombudsman a le pouvoir d'examiner une plainte concernant les actes et décisions de ces organismes.

Les vérificateurs de la conformité au sein de la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée qui relèvent de notre bureau ont rencontré des représentants de l'Agassiz Weed Control District. À ce moment, nous avons déterminé que notre bureau étudiait le dossier en regard de la *Loi sur l'ombudsman* et

en fonction de pratiques équitables de traitement de l'information reconnues à l'échelle internationale. Ces principes d'administration comprennent la responsabilité d'un organisme administratif de mener ses activités de façon ouverte et transparente et le droit des particuliers d'avoir accès à l'information le concernant qui sont détenues par un organisme administratif.

À la suite de nos discussions avec les représentants de l'Agassiz Weed Control District, nous avons été informés que la plupart des documents demandés seraient communiqués à la plaignante. Par la suite, le Weed Control District a fourni à la plaignante 162 pages dans leur totalité et 13 pages ayant fait l'objet de prélèvement de renseignements. La plaignante a informé le bureau qu'elle n'était pas intéressée à ce que nous considérions que le fait d'avoir reçu des documents dont on a prélevé des renseignements signifiait que sa demande avait été satisfaite.

Voilà un exemple où l'information sur les principes et les procédures touchant l'accès à l'information et la protection de la vie privée a été fournie à l'auteur de la demande et à l'organisme administratif. La plaignante a été informée des restrictions de la législation en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée, mais on l'a informée que les principes d'équité administrative sont le fondement de cette législation et qu'ils devraient guider tous les organismes gouvernementaux. Une fois que l'organisme administratif a été mis au courant des pratiques équitables de traitement de l'information, il a agi de façon appropriée et en temps opportun avec l'ouverture et la transparence qui sont les pierres angulaires de ces pratiques.

SOCIETY FOR MANITOBANS WITH DISABILITIES INC.

Une plainte a été reçue en 1999 concernant un bris de confidentialité relatif à des renseignements médicaux personnels tels que définis aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, mais qui a été traitée sous le régime de la *Loi sur l'ombudsman*. Le dossier ne pouvait être pris en compte en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* parce que l'organisation qui faisait l'objet de la plainte, la Society for Manitobans with Disabilities Inc. (SMDI), ne correspondait pas à la définition d'un « dépositaire » et n'était pas désignée comme telle par un règlement afférent à la Loi. La plainte ne pouvait pas non plus être considérée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, parce que la protection de la confidentialité en vertu de cette loi ne s'applique pas aux renseignements médicaux personnels auxquels s'applique la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

La plainte visait le programme de permis de stationnement pour les personnes handicapées qui est administré par la Society for Manitobans with Disabilities pour le compte du gouvernement provincial du Manitoba. Comme le programme est administré au nom de la province, la Society doit rendre compte au ministre de la Voirie et du Transport. De ce fait, notre bureau a juridiction sur la SMDI en vertu de la *Loi sur l'ombudsman* et la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée s'est appuyée sur cette législation pour traiter le dossier.

◆ 99-036X
Divulgation non autorisée

Une plainte a été déposée auprès de l'ombudsman du Manitoba concernant le programme de permis de stationnement administré par la Society for Manitobans with Disabilities Inc. (SMDI) au nom du gouvernement provincial du Manitoba (Voirie et Transport Manitoba).

L'auteur de la demande se plaignait qu'un employé responsable du programme de permis avait communiqué sans son consentement de l'information le concernant à la Commission des accidents du travail. Le plaignant a fourni à notre bureau la copie d'une transmission par télécopieur indiquant qu'un employé du programme de permis de stationnement avait transmis par télécopieur des copies du certificat médical du plaignant à un médecin de la Commission des accidents du travail.

Dès réception de la plainte, une enquête a été menée auprès des responsables du programme ainsi que du plaignant. Celuici a précisé qu'il voulait être renseigné sur la politique ou la procédure qui est à la base du programme concernant la confidentialité des documents et la communication des renseignements à une tierce partie, et si cette politique avait été enfreinte dans ce cas précis.

Le directeur du programme a informé notre bureau que pour communiquer des renseignements sur un client à une tierce partie, il faut obtenir le consentement du client. Nous avons été informés que la politique de la SMDI en matière de confidentialité et de communication de l'information s'applique au programme de permis de stationnement.

L'article 5 de cette politique prévoit des dispositions pour la communication d'informations sur les dossiers de clients à des tierces parties. De façon plus précise, la partie II, paragraphe 5.1, prévoit que :

> *5.1 Aucune information ne sera communiquée concernant le dossier d'un client à une tierce partie sans l'obtention par la S.M.D.I. d'un formulaire de communication de l'information approprié dûment signé par le client ou le parent ou tuteur du client et indiquant précisément les documents demandés. [Traduction]*

Comme la SMDI n'a pas obtenu le consentement écrit du plaignant autorisant la communication de l'information, cette communication aurait constitué une violation de la politique de confidentialité et de communication de l'information. Nous avons été informés qu'il n'y avait aucun document indiquant pourquoi cette information a été divulguée et que l'employé en cause ne faisait plus partie du personnel du programme de permis de stationnement.

Le directeur du programme a déclaré qu'il enverrait au plaignant une lettre d'excuses concernant l'incident. Notre bureau a également été informé que le personnel du programme a suivi une séance d'information rappelant l'importance de la confidentialité relative aux dossiers de clients et la politique concernant la divulgation d'informations sur les clients.

LÉGISLATION

L'objectif du Bureau est de promouvoir l'impartialité, l'équité et la responsabilité administrative au moyen d'enquêtes indépendantes et impartiales sur des plaintes et de vérifications de la conformité aux lois et règlements. La structure fondamentale coïncide avec les deux divisions fonctionnelles du Bureau de l'ombudsman :

- La Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, qui fait enquête sur des plaintes et vérifie la conformité aux lois, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

- La Division de l'ombudsman, qui, en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, fait enquête sur des plaintes se rapportant à une action, une décision, une recommandation ou une omission d'ordre administratif déposées contre des ministères ou des organismes du gouvernement provincial, ou des administrations municipales.

Accès aux copies des lois ci-haut mentionnées se fait en visitant notre site Web www.ombudsman.mb.ca